

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SYNDICATS DE COMMUNES

DANS

LEURS APPLICATIONS PRATIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 16 novembre 1908, à 4 heures

PAR

Louis FAYOLLE

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. *, I. **, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, *, I. **, professeur honoraire.

GARRAUD, I. **, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. **, professeur de Droit romain.

FLURER, I. **, doyen, professeur de Droit civil.

THALLER, *, I. **, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. **, professeur honoraire.

COHENDY, O. *, I. **, professeur de Droit commercial.

PIC, I. **, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. **, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. **, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. **, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. **, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. **, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. **, professeur d'Economie politique.

HUVELIN A. **, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. **, professeur de Procédure civile.

GONNARD, A. **, professeur d'Histoire des Doctrines Economiques et d'Economie politique.

BECQ (J.), I. **, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. J. APPLETON, professeur.

Assesseurs : MM. BOUVIER, professeur.

LAMEIRE, professeur.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SYNDICATS DE COMMUNES

DANS

LEURS APPLICATIONS PRATIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 16 novembre 1908, à 4 heures

PAR

Louis FAYOLLE



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER. 13

—
1908

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Appleton (J.).** — Cours de droit administratif.
- Berthélemy (H.).** — Traité élémentaire de droit administratif, 1905.
- Dreyfus (F.).** — Les syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890, *Académie des sciences morales et politiques*, année 1892, t. 37.
- Ducrocq.** — Cours de droit administratif, 1897-1905.
- Hauriou (M.).** — Précis de droit administratif et de droit public général, 1903.
- Mercier (P.).** — Les exploitations municipales, commerciales et industrielles en France, 1905.
- Morgand (L.).** — La loi municipale, commentaire de la loi du 5 avril 1884, 1906.
- Porché (A.).** — La question des grandes et des petites communes, 1900.
- Ramalho.** — Les syndicats de communes, *Revue générale d'administration*, année 1895, t. I.
- Régismanset (H.).** — Les syndicats de communes, étude sur la loi du 22 mars 1890, 1897.
- Revue des établissements de bienfaisance.*
- Revue générale d'administration.*
- Rigaux (L.).** — Les intérêts intercommunaux, 1905.
- Tallibert (F.).** — Un cas d'application des syndicats de communes, le syndicat des communes de la banlieue de Paris pour le gaz, 1907.
-

LES SYNDICATS DE COMMUNES

DANS

LEURS APPLICATIONS PRATIQUES

INTRODUCTION

La loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes fut créée pour remédier aux déféctuosités de notre organisation communale.

Le nombre des petites communes en France est trop considérable. Lors de la discussion de la loi, 17.090 communes n'avaient pas 500 habitants et ce nombre s'est encore accru de nos jours ; en 1901, 18.502 communes ont une population inférieure à 500 habitants. Au dernier recensement de 1906, dont les résultats ont été publiés au *Journal officiel* du 6 janvier 197, la France comptait 36.222 communes réparties de la manière suivante d'après le chiffre de leur population.

158 communes au-dessous			de	50 habitants		
1.065	—	de	50	à	100	—
4.589	—	—	101	à	200	—
5.248	—	—	201	à	300	—
4.300	—	—	301	à	400	—

3.354	communes	de	401	à	500 habitants	
9.706	—	—	501	à	1.000	—
3.348	—	—	1.001	à	1.500	—
1.727	—	—	1.501	à	2.000	—
743	—	—	2.001	à	2.500	—
552	—	—	2.501	à	3.000	—
320	—	—	3.001	à	3.500	—
200	—	—	3.501	à	4.000	—
269	—	—	4.001	à	5.000	—
361	—	—	5.001	à	10.000	—
282	—	—	10.001	et au-dessus.		

Le nombre des petites communes va grossissant : 18.714 communes ont 500 habitants ou moins ; 28.420 ont 1.000 habitants ou moins ; 2.727 seulement ont une population supérieure à 2.000 habitants. Or, étant donnée la multiplicité des attributions que le législateur leur a conférées, étant donnée la création des services très nombreux et très dispendieux qu'entraînent ces attributions, il est manifeste que des communes de moins de 1.000 habitants et même de moins de 2.000 habitants ne peuvent faire face aux dépenses nécessitées par ces créations : leurs ressources modiques sont un empêchement à la bonne organisation des services publics locaux. Ces communes sont trop faibles pour agir utilement et leurs efforts trop disséminés se perdent sans produire.

Certains voyant des pays voisins, qui, comme l'Italie, n'ont que 8.000 communes pour une population totale à peine inférieure à celle de la France, ont voulu la sup-

pression des $\frac{3}{4}$ des communes françaises et leur réunion au $\frac{1}{4}$ conservé. Les budgets communaux verraient diminuer les frais généraux de leur administration au grand avantage des contribuables sans compter que la qualité des administrateurs augmenterait, parce qu'on aurait plus de choix. Mais ce sont sans doute là des rêves : la coalition des intérêts locaux s'opposera toujours avec énergie aux intérêts généraux et il est bien peu probable que la France change de sitôt son organisation administrative, surtout lorsqu'il existe un moyen sérieux de porter d'heureuses modifications à cet état de choses sans bouleverser l'individualité communale, ce moyen c'est l'association. L'association des communes permettra de concentrer les efforts isolés et par là stériles, de créer ou d'entretenir des établissements d'intérêt général, de faire face à des besoins, de sauvegarder des intérêts qu'une individualité eût été impuissante à défendre, en un mot remédier à la pauvreté et à l'isolement tout en garantissant l'indépendance respective des communes.

Dans la première partie de cette étude nous exposerons les procédés qui ont été successivement employés pour venir en aide à la faiblesse des petites communes, efforts qui ont abouti à la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

Dans la deuxième partie, nous passerons en revue les divers syndicats, créés conformément à cette loi, afin d'en apprécier les résultats pratiques.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION CANTONALE.

La loi des 14-22^d décembre 1789 divisa le territoire de la France en 44.000 municipalités. Le législateur de 1789 respecta les circonscriptions communales de l'ancienne France ; il maintint aux municipalités les limites des anciens bourgs et paroisses, tracées le plus souvent par des intérêts particuliers. Remanier ces circonscriptions consacrées par le temps en tenant compte de l'étendue du territoire et du nombre d'habitants eût été une tâche peut-être impossible. Mais la Constituante, dans la même loi, consacrant l'abolition des privilèges, consommée le 4 août, supprima ceux des communautés existantes et mit toutes ces communes sur un même pied d'égalité : « Toutes les municipalités, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution porteront le titre commun de municipi-

palités » (Décret du 14-18 déc. 1789). Des villages à peine peuplés furent donc, au même titre que les grandes cités, appelés à l'existence politique : la loi leur confère les mêmes droits mais aussi les mêmes charges. Les petites communes, de par leur population trop réduite, n'auront que des ressources minimales ne leur permettant pas d'en faire un usage sérieux, ni de supporter les charges dont elles sont grevées. De ce fait, sur les 44.000 municipalités, les trois quarts ayant moins de 1.500 habitants étaient fatalement vouées à l'inaction et à l'impuissance.

C'est pour remédier à ces inconvénients que furent faites, depuis la Constitution du 25 fructidor an III, de nombreuses tentatives de réorganisation communale. On chercha à douer d'une vie propre une commune plus forte, le canton intermédiaire entre la commune trop petite et le département trop étendu ; l'arrondissement est une circonscription trop vaste : il ne peut y avoir cohésion et communauté d'intérêts entre les communes qui s'y trouvent comprises. « Il en est tout autrement du canton, disait M. Goblet dans son projet de 1882, avec sa population moyenne de 12.000 à 13.000 habitants, ses dimensions restreintes, ses intérêts homogènes et ses facilités de communication. » Les partisans de l'organisation cantonale virent en lui le centre autour duquel se grouperaient dans une action commune des organes administratifs trop faibles pour agir isolément. Mais leurs espoirs ne furent pas réalisés.

Des nombreux projets élaborés depuis 1789, un seul, celui de la Constitution de l'an III fut mis à l'épreuve : il distin-

gue entre les communes au-dessus de 5.000 habitants, auxquelles la loi confère une vie propre et celles au-dessous de 5.000 habitants qu'elle groupe en une municipalité cantonale. C'était retirer aux communes toute autonomie et porter une grave atteinte à leur individualité : le canton englobait les communes devenues de simples sections. Cette absorption forcée en laissait plus de 30.000 sans administration personnelle, sans budget, privées du droit de gérer leur patrimoine par leurs représentants naturels. Aussi, devant l'impopularité du conseil cantonal, la Constitution de l'an VIII rendit aux conseils municipaux leurs attributions propres.

Malgré cet insuccès, l'idée de grouper les communes par canton ne fut point abandonnée.

En 1831, un projet de loi fut déposé, organisant les conseils cantonaux, mais ne leur donnant qu'un droit de contrôle et d'appel sur les conseils municipaux.

Deux ans plus tard, une proposition de M. Bresson, cherchant aussi à concilier l'individualité des communes et l'organisation cantonale, fut écartée comme la précédente.

Le rapporteur de la loi de 1837, M. Vivien, n'eut pas plus de succès ; l'article 59 du projet de la commission, que défendit énergiquement Odilon Barrot, fut rejeté. Cet article portait que les maires se réuniraient au chef-lieu de canton pour délibérer sur les matières soumises par le préfet et sur les objets que des lois spéciales confieront à cette assemblée.

Voté sur le rapport d'Odilon Barrot, l'article 78 de la Constitution du 4 novembre 1848 posait le principe de la création des conseils cantonaux ; le projet de loi qui devait les organiser, déposé le 12 juin 1851, ne vint jamais en discussion : c'était une réunion de délégués, élus par les conseils municipaux, à attributions purement consultatives.

En 1871, MM. de Barante et Waddington, et plus tard, en 1881, M. le Maguet, proposèrent la substitution des conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement : ces propositions restèrent à l'état de projet.

Le 18 mars 1882, MM. Antonin Dubost et Bastid et, deux mois après, M. Goblet, ne furent pas plus heureux. Leurs projets dotaient le canton d'une personnalité civile complète. Celui de M. Goblet, le plus sérieux et le mieux conçu de tous, donnait à cette personne civile les moyens d'action en constituant au canton un budget : « C'est à cette condition seulement, disait-il, que l'on arrivera à donner à l'institution nouvelle une vitalité suffisante. »

Tous ces projets, ceux n'organisant au canton qu'une assemblée purement consultative et ceux créant au canton une unité administrative complète, ne pouvaient aboutir à aucun résultat. La proximité territoriale ne peut être qu'une cause éloignée de réunion ; ce qui fait le véritable lien, c'est le rapprochement des intérêts. Le canton, en effet, étant une division administrative, créée de toutes pièces par le législateur, n'a pas de besoins propres et il ne peut non plus représenter les intérêts sou-

vent opposés des communes qu'il renferme, parce que le canton n'est qu'une expression géographique ne répondant ni aux affinités, ni aux besoins des communes. C'est pour cette raison que, dès 1849, M. de Rémusat prévoyait l'impuissance de toute organisation cantonale : « Les intérêts cantonaux n'existant pas, il est sage de ne point appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble. »

CHAPITRE II

L'ASSOCIATION DES COMMUNES.

§ 1. — Les conférences intercommunales.

C'est dans la loi du 18 juillet 1837 que se trouve la première application du principe de l'association en matière communale. En même temps que la Chambre des députés repoussait le projet d'organisation cantonale de Vivien, niant les intérêts cantonaux, elle reconnaissait l'existence d'intérêts intercommunaux que l'association permet de régler avantageusement, tout en laissant aux communes leur individualité et leur liberté.

L'article 72 de la loi du 18 juillet 1837 appelle les conseils municipaux à délibérer sur la part de dépense que chaque commune doit supporter, lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes. Il ne s'agissait là que des travaux à exécuter au sens strict du mot ; la loi du 5 avril 1884, dans les articles 116 à 118, permit la réunion de conférences intercommunales, quelle que soit la nature des intérêts communs : qu'il s'agisse d'un travail à faire, d'une institution à créer à frais communs, qu'il s'agisse de biens ou droits indivis. Ce qu'il importe, c'est que l'objet de la conférence entre dans les attributions des con-

seils municipaux et intéresse à la fois les communes qui l'ont provoquée.

Chaque commune y est représentée par trois délégués ; les décisions sont toujours soumises à la ratification de chaque conseil municipal intéressé (art. 117). Ces résolutions ne constituent que des propositions qui n'ont de valeur que si les conseils municipaux se les approprient.

§ 2. — Les commissions syndicales.

Les articles 70 et 71 de la loi du 18 juillet 1837 organisèrent des commissions syndicales pour administrer les propriétés indivises ; les dispositions qu'ils édictaient à cet égard ont été reproduites avec quelques modifications de détail par la loi de 1884 (art. 161 à 163).

ART. 161 : « Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du Président de la République. La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux. »

Les commissions syndicales ne peuvent donc être instituées que lorsque plusieurs communes possèdent des droits ou des biens indivis et que lorsqu'une d'elles en fera la demande.

Nous avons vu que dans le cas de propriétés indivises les communes pouvaient s'entendre sur les moyens d'administration dans des conférences intercommunales ; mais l'administration proprement dite de ces propriétés souvent fort importantes, restant toujours à la charge des conseils municipaux, était, malgré l'entente préalable, fort difficile. L'article 162 qui détermine les attributions des commissions syndicales, confie à cette commission et à son président les pouvoirs d'administration des conseils municipaux et des maires sur les biens et droits indivis. De même, si des travaux d'entretien ou autres doivent être entrepris à l'occasion des biens indivis, la commission les décidera, les fera exécuter, comme le ferait le conseil municipal. Mais les questions de propriété sont réservées aux conseils municipaux : « les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, sont en dehors de la compétence des commissions syndicales » (art. 162). Toutefois, pour éviter des difficultés, tous les maires ne pouvant être présents à la passation de l'acte, le président de la commission, agissant alors comme mandataire des conseils municipaux, peut être délégué par eux pour la signature de ces actes.

L'article 163 prévoit le cas où la commission peut avoir des dépenses à faire : ces dépenses sont votées par la com-

mission syndicale, la répartition entre les communes est faite par les conseils municipaux et, s'il n'y a pas accord, par le préfet, après avis du conseil général.

§ 3. — Les syndicats de communes.

Sous l'empire de la loi de 1884, les communes avaient à leur disposition deux moyens de pourvoir aux besoins créés par leur communauté d'intérêt : l'entente au moyen des conférences intercommunales et l'organisation des commissions syndicales. La loi du 22 mars 1890, incorporée à la loi municipale de 1884, va leur permettre de former des syndicats ayant une personnalité distincte, des ressources propres et qui s'administrent eux-mêmes par l'organe d'un comité élu par les conseils municipaux des communes associées.

Les conférences intercommunales ne pouvaient donner des résultats pratiques, parce que la conférence n'a pas d'existence juridique et ne peut faire que des projets. Les conférences intercommunales étaient purement consultatives et leurs décisions n'étaient exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les conseils municipaux intéressés. Les syndicats, au contraire, ont leur pouvoir délibérant, leur pouvoir exécutif, leurs sessions, leurs recettes et leurs dépenses. Il ne s'agissait ici que d'une entente momentanée, passagère ; nous verrons que dans le cas de syndicat il s'agit d'une œuvre entreprise en commun nécessitant une collaboration continue pendant toute sa durée et non seulement pour le fait de sa création.

Les commissions syndicales avaient un pouvoir propre, limité, il est vrai, aux actes d'administration ; mais leur mission était nettement déterminée par la loi : elles ne s'appliquaient qu'aux biens et aux droits indivis entre communes.

Avec l'institution des syndicats les communes pourront s'associer au gré de leurs intérêts ou de leurs besoins et entreprendre toutes les œuvres d'utilité communale ; cette loi de 1890 accroît donc d'une manière sensible les droits des communes et étend leur sphère d'activité : elle remédie à l'isolement et à la faiblesse des petites communes en leur permettant d'unir leurs efforts pour créer et soutenir des œuvres d'utilité publique, auxquelles elles ne pouvaient prétendre auparavant.

Cette institution n'est pas le triomphe des tentatives nombreuses d'organisation cantonale, projets qui ont échoué parce qu'ils réunissaient les communes contre leur gré et parce qu'il y avait absence d'intérêts cantonaux. Les syndicats échappent à ce double péril : étant facultatifs, ils ne naîtront que de la communauté démontrée de besoins collectifs. La loi du 22 mars 1890 marque le terme de l'idée d'association : il paraît impossible d'accorder plus, tout en sauvegardant le principe de l'individualité des communes. « Autoriser, dit Morgand, sans l'imposer jamais, l'association des communes ayant des intérêts identiques, créer, lorsque la conscience du besoin a été affirmée et dans la limite de ce besoin, l'organe nécessaire pour y pourvoir, a paru ne présenter aucun des inconvé-

nients de l'organisation cantonale, tout en laissant carrière aux initiatives locales (1). »

En un mot « les syndicats de communes sont des unions volontaires, spontanées et libres, qui se superposent aux communes sans les absorber, et concentrent les efforts trop disséminés de groupes trop restreints, en vue d'une meilleure organisation des services publics (2) ».

Déposée par M. Floquet le 5 juin 1888, cette loi, après plusieurs délibérations à la Chambre et au Sénat, fut définitivement votée le 6 mars 1890. Au cours de la discussion, M. de Marcère avait proposé, au lieu de voter la loi comme projet distinct, d'en faire l'objet d'un titre supplémentaire à la loi municipale. Cette modification au projet de loi ayant été adoptée, la loi fut promulguée le 21 mars 1890 ; elle forme le titre VIII de la loi du 5 avril 1884 avec les numéros 169 à 180.

Analyse sommaire de la loi du 22 mars 1890.

1^o *Conditions de formation et objet d'un syndicat de communes.* — ART. 169 : « Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes, ont fait connaître par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de

(1) L. Morgand, *La loi municipale*, 1906, t. II, p. 606.

(2) F. Dreyfus, *Les syndicats de communes*, *Académie des sciences morales et politiques*, année 1892, t. 37.

consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes. »

L'association n'est autorisée qu'entre communes d'un même département ou de départements limitrophes, mais cette condition de contiguïté des territoires n'est pas exigée pour les communes syndiquées elles-mêmes : en effet, elles peuvent avoir des relations constantes sans être absolument limitrophes. L'initiative de la création d'un syndicat est laissée aux communes : leur indépendance est donc assurée. Les conseils municipaux doivent affirmer leur volonté de s'associer en vue d'une œuvre définie. Les délibérations des conseils municipaux doivent concorder sur la formation du syndicat, sur son objet, sur les ressources nécessaires à l'entretien de l'entreprise, et même être conçues en termes identiques : « il est indispensable que le caractère du service créé et le mode de réalisation soient nettement déterminés dans les délibérations initiales » (1).

Le préfet transmet la demande de constitution au ministre de l'intérieur qui accorde ou refuse l'autorisation. La loi n'a pas limité les cas d'association ; elle se borne à dire « une œuvre d'utilité intercommunale » ; c'est au gouvernement à apprécier si le caractère intercommunal

(1) Circulaire ministérielle du 10 août 1890, *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1890.

existe ou non et sa décision n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir.

Les services intercommunaux que les syndicats peuvent entreprendre sont de même ordre que les services communaux : « Le syndicat de communes, dit M. Hauriou, peut faire plus grand que la commune, il ne saurait faire autre chose (1). » Nous verrons dans notre deuxième partie de nombreuses demandes de syndicats refusées comme poursuivant un but contraire à la loi.

Il faut encore que l'entreprise à exploiter ait un caractère de durée et rende nécessaire le concours pécuniaire des communes intéressées, une participation administrative et financière des communes syndiquées pouvant seule justifier la création de la personnalité civile.

Le décret d'institution du syndicat est rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre de l'intérieur : il prend acte du but poursuivi ; tout acte par lequel le syndicat aurait excédé ses attributions ainsi limitées serait nul de plein droit ; « l'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution » (art. 178) après délibérations concordantes des conseils municipaux ; le décret détermine la durée du syndicat (art. 179), la composition du comité d'administration (art. 171) et fixe la commune siège du syndicat (art. 172). Au cas d'admission dans le syndicat de nouvelles communes, les délibérations des conseils

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 518.

municipaux doivent être approuvées par décret simple (art. 169, *in fine*).

2^e *Capacité*. — Les syndicats une fois créés jouissent de la personnalité civile ; ils peuvent donc faire, dans la limite du but de leur institution, tous les actes de la vie civile. A la différence des commissions syndicales, les syndicats de communes ont la capacité d'acquérir à titre onéreux, à titre gratuit, d'ester en justice, de faire des échanges....

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables (art. 170) : ils ne peuvent avoir plus d'autonomie que les communes.

3^e *Administration du syndicat*. — Le syndicat est administré par un comité (art. 171), composé de deux délégués par commune, à moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution. Les délégués, choisis parmi les citoyens de la commune, réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue ; au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé l'emporte. Les délégués, toujours rééligibles, suivent le sort des conseillers municipaux qui les ont nommés : ils disparaissent avec eux ; toutefois, dit l'article 171, « en cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, leur mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil ».

En cas de vacance parmi les délégués, l'assemblée mu-

nicipale doit pourvoir au remplacement dans le délai d'un mois. Au cas où un conseil municipal négligerait ou refuserait de nommer ses délégués, les représentants de droit de la commune sont alors le maire et le premier adjoint.

La loi ne se prononce pas sur le contentieux des élections des délégués. Morgand, en l'absence de texte, pense qu'il faut déclarer que les difficultés relatives aux élections seront soumises au préfet comme le sont les difficultés relatives aux délibérations exécutoires des conseils municipaux (art. 63 à 66) et que la décision du préfet pourra être attaquée devant le Conseil d'Etat. Il en est ainsi pour les désignations faites pour les conférences intercommunales, pour les délégués des établissements de bienfaisance, pour les commissions syndicales. Mais il ajoute : « Peut-être le Conseil d'Etat jugera-t-il devoir assimiler le contentieux de ces élections au contentieux électoral municipal, comme il a fait autrefois pour l'élection des maires et adjoints, avant qu'un texte formel (art. 79) eût prononcé cette assimilation (1). » Nous préférons nous rallier à cette seconde opinion, car le rapprochement que fait M. Morgand entre les conférences intercommunales et les syndicats, n'est autorisé par aucun texte de loi ; au contraire, l'assimilation entre le syndicat de communes et la commune est rendue plus facile : les articles 170, 172, 174 de la loi du 5 avril 1884 appliquent aux syndicats les mêmes

(1) Morgand, *La loi municipale*, t. II, p. 615.

règles qu'aux communes en ce qui concerne la tutelle administrative, la comptabilité, la tenue des séances du comité; et même l'article 171 reproduit littéralement, quant à l'élection des délégués, l'article 76 de la loi municipale relatif à l'élection des maires et des adjoints. La circulaire ministérielle du 10 août 1890, constatant cette assimilation ajoute : « Il conviendra donc en cas de difficulté de se reporter aux règles tracées par la jurisprudence en pareille matière. » Les mêmes règles régissant les élections des maires et adjoints et celle des délégués, il semble que rien n'empêche de les rapprocher encore quant au contentieux des opérations électorales.

4° *Fonctionnement du comité.* — L'article 173 que nous reproduisons règle le fonctionnement du comité : « Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du conseil général. Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion. Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité. Le comité élit annuellement parmi ses membres, les membres de son bureau. Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175. Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué. »

Le comité peut encore nommer (art. 175), s'il en reconnaît l'utilité, et sauf approbation préfectorale, une commission de surveillance et des gérants, dont il détermine l'étendue du mandat.

La tenue des séances du comité et l'annulation de ses délibérations sont régies par les mêmes règles que celles fixées par la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux, sauf en ce qui concerne la publicité ; seuls les conseillers municipaux des communes syndiquées ont le droit de prendre connaissance des procès-verbaux des séances. Les séances du comité sont privées.

5° *Budget.* — Le syndicat a son budget propre pour pourvoir aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services en vue desquels il a été constitué. Les recettes comprennent : la contribution obligatoire des communes associées, l'article 177 les autorisant à voter cinq centimes spéciaux ; le revenu des biens appartenant au syndicat ; les subventions de l'Etat, du département et des communes ; les produits des dons et legs...

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité du syndicat (art. 172).

Le receveur du syndicat est le receveur municipal de la commune siège du syndicat ; cependant le syndicat pourra avoir un receveur spécial nommé par le préfet sur une liste de trois noms présentée par le comité.

Les comptes et budgets sont adressés chaque année aux conseils municipaux.

6° *Dissolution.* — Le syndicat est dissous de plein droit

par l'expiration du temps pour lequel il a été formé, par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet et par l'accord unanime des conseils municipaux intéressés.

La dissolution forcée peut être prononcée par décret sur la demande motivée de la majorité des conseils municipaux intéressés. La dissolution peut même être prononcée d'office, mais dans ce cas, pour donner une garantie sérieuse aux syndicats, le décret sera rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat.

Telle est la loi du 22 mars 1890, conçue dans un esprit très libéral. Ses auteurs s'attachèrent surtout à ne pas affaiblir les franchises communales : le syndicat est constitué par les communes ; il est administré par les délégués des conseils municipaux, dont les pouvoirs tombent avec ceux de ces conseils ; il est soumis à la tutelle des communes pour son budget ; il peut être dissous par la volonté des conseils municipaux.

Aussi, impatientement attendue, fut-elle accueillie avec enthousiasme.

L'étude des applications qu'elle reçut dans la suite va nous montrer si les espérances fondées sur elle, se sont réalisées.

DEUXIÈME PARTIE

LES SYNDICATS DE COMMUNES DANS LA PRATIQUE

Les syndicats de communes formés depuis la loi du 22 mars 1890 sont au nombre de 22, se répartissant ainsi par année et par région.

En 1892, 3 syndicats (Seine, Jura, Bouches-du-Rhône).

1893, 1 » (Seine).

1894, 3 » (Loire, Vaucluse, Vosges).

1895, 2 » (Haute-Saône, Deux-Sèvres).

1896, 1 » (Doubs).

1898, 4 » (Algérie).

1901, 1 » (Isère).

1902, 1 » (Hte-Garonne).

1903, 1 » (Seine).

1905, 1 » (Seine).

1907, 4 » (Oise, Hautes-Pyrénées, Ardèche, Manche).

Après 18 années d'existence, les données de la statistique ne semblent guère favorables à la nouvelle législation sur les syndicats de communes. Si l'on en excepte les quatre syndicats de l'Algérie, 18 syndicats de communes seule-

ment ont été créés en France. C'est un résultat bien modeste eu égard aux 36.000 communes de la France ; mais ce n'est pas le moment de nous étendre sur les causes d'absentéisme des communes.

A fin septembre 1908, il existait 22 syndicats de communes ; c'est déjà un champ d'expérience suffisant qui devient plus vaste encore si l'on remarque que ces syndicats sont très différents les uns des autres quant à leur objet.

Contrairement aux craintes de M. Joseph Reinach, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, le 27 février 1890, les communes ne se sont pas contentées « d'organiser des syndicats à l'effet de pourvoir à l'assistance des malades et des indigents », mais comme le montrera le tableau suivant, les communes ont compris l'utilité de l'association syndicale en matière d'assistance et en toutes autres entreprises très différentes et très variées.

1° Un décret du 26 mars 1892 autorisait la création d'un hospice intercommunal à Pantin (Seine).

2° Un décret du 2 juillet 1892 autorisait la création d'un bureau de bienfaisance à Point-de-Pointe (Jura).

3° Un décret du 23 août 1892 autorisait la création d'un canal d'irrigation dans les Bouches-du-Rhône.

4° Un décret du 18 septembre 1893 autorisait la création d'un tramway à Maisons-Laffitte (Seine).

5° Un décret du 11 janvier 1894 autorisait la création d'un hospice à Saint-Romain d'Urfé (Loire).

6° Un décret du 12 janvier 1894 autorisait la création

d'un syndicat dans le département de Vaucluse pour travaux contre l'invasion du Rhône.

7° Un décret du 25 avril 1894 autorisait la création d'un hospice à Bruyères (Vosges).

8° Un décret du 25 avril 1895 autorisait la création d'un hospice à Villersexel (Haute-Saône).

9° Un décret du 27 juin 1895 autorisait la construction d'un pont sur le Thouet (Deux-Sèvres).

10° Un décret du 28 janvier 1896 autorisait la création d'un syndicat dans le département du Doubs pour travaux contre eaux d'inondation.

11° Un décret du 18 janvier 1898 autorisait la création d'un service d'assistance médicale gratuite à l'Alma (département d'Alger).

12° Un décret du 18 janvier 1898 autorisait même service à la Chiffa (département d'Alger).

13° Un décret du 18 janvier 1898 autorisait même service à Oued-Atménia (département de Constantine).

14° Un décret du 18 janvier 1898 autorisait même service à Millesima (département de Constantine).

15° Un décret du 29 novembre 1901 autorisait la création d'un hospice à Morestel (Isère).

16° Un décret du 23 avril 1902 autorisait la création d'un syndicat à Bagnères-de-Luchon (Haute-Garonne) pour amélioration du cours d'une rivière.

17° Un décret du 31 décembre 1903 autorisait la création d'un syndicat entre communes de la banlieue de Paris pour distribution du gaz.

18° Un décret du 22 décembre 1905 autorisait la création d'un syndicat entre communes de la banlieue de Paris pour assurer l'exécution du service extérieur des pompes funèbres.

19° Un décret du 28 février 1907 autorisait la création d'un syndicat dans le département de l'Oise pour distribution du gaz.

20° Un décret du 30 avril 1907 autorisait la création d'un syndicat dans les Hautes-Pyrénées en vue de l'alimentation d'une rivière.

21° Un décret du 4 juin 1907 autorisait la création d'un syndicat dans l'Ardèche en vue d'un service d'adduction d'eau.

22° Un décret du 24 août 1907 autorisait la création d'une école dans le département de la Manche (1).

Dans un chapitre premier nous étudierons les syndicats créés en vue du besoin d'assistance, laissant pour un second chapitre ceux créés en vue de tout autre besoin : hygiène, sécurité...

(1) Cette liste nous a été communiquée par M. Maringer, conseiller d'Etat, directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur.

CHAPITRE PREMIER

SYNDICATS CRÉÉS EN VUE DU BESOIN D'ASSISTANCE.

I. — *Hospice intercommunal à Pantin (1).*

Un décret du 26 mars 1892 autorisa la création du premier syndicat de communes, conformément à la loi du 22 mars 1890, entre les communes de Pantin, Bagnolet, les Lilas et le Pré-Saint-Gervais (Seine), en vue de l'établissement d'un hospice intercommunal destiné à recevoir les vieillards indigents. Le siège de ce syndicat est fixé à Pantin.

Les frais de terrain, de construction et d'acquisition de mobilier furent couverts par le produit d'une donation faite par les époux Regnault et par une subvention de 300.000 francs allouée par le conseil général de la Seine pour dépenses de premier établissement. Le fonctionnement de l'hospice entraînant une dépense annuelle d'entretien de 45.000 francs, les conseils municipaux des quatre communes intéressées se sont engagés à y pourvoir au prorata de leur population ; les contributions seront payées au moyen de prélèvements sur le produit de l'octroi des communes syndiquées.

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1892, p. 150.

En ce qui concerne l'administration de l'hospice intercommunal, le ministre de l'intérieur avait proposé de la confier au comité du syndicat. En effet, dans la circulaire du 10 août 1890, se fondant sur ce que la loi ne parle pas de commission administrative, le ministre s'exprimait ainsi : « La gestion des établissements faisant l'objet des syndicats, ne sera pas confiée à un corps autre que le comité lui-même. Celui-ci pourra se faire assister de citoyens pris en dehors de son sein pour contrôler et surveiller utilement la marche des services ; mais les commissions ainsi nommées n'auront aucun pouvoir de décision. Les comités exerceront sur les établissements des syndicats les pouvoirs attribués par le droit commun aux conseils municipaux à l'égard des établissements institués par les communes et qui n'ont pas été détachés pour revêtir une personnalité distincte. »

Le Conseil d'Etat, dans la séance du 3 mars 1892, saisi de l'examen du projet de décret, se sépara de la doctrine émise dans la circulaire ministérielle et ajouta deux articles au projet de décret, l'un autorisant la création de l'hospice à Pantin, l'autre indiquant que la commission administrative serait composée, conformément à la loi du 5 août 1879 ; sous forme de note il expose ainsi qu'il suit les motifs des adjonctions proposées : « Le Conseil estime que la personnalité civile d'un hospice intercommunal ne doit pas être absorbée par celle du syndicat ; de même qu'un hospice ordinaire a une existence distincte de celle de la commune dans laquelle il a été créé, de même un

hospice intercommunal doit former un établissement indépendant du syndicat, qui n'est en réalité que la représentation de plusieurs communes associées. Les hospices de cette nature doivent donc être administrés conformément aux lois qui régissent les hospices communaux et, notamment, le comité du syndicat n'a d'autre rôle à remplir vis-à-vis d'eux que celui dont est chargé le conseil municipal, dans chaque commune, à l'égard de l'établissement charitable qui y est installé. »

Le gouvernement se rangea à cette manière de voir : le décret du 26 mars 1892 porte que la commission administrative sera composée du président du comité du syndicat et de 6 membres renouvelables, dont 2 élus par le comité et 4 nommés par le préfet.

Ultérieurement et, dans une autre espèce, le Conseil d'Etat déclare que, pour assurer la représentation des communes autres que celles où est situé l'établissement, le préfet n'aura qu'à choisir dans ces communes les 4 membres dont la nomination lui appartient (avis du 5 avril 1892).

Sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, un hospice intercommunal avait été créé, en vertu d'un décret du 13 août 1887, à Fontenay-sous-Bois (1). Il fut décidé par une conférence d'études, conformément à l'article 117 de la loi municipale, de la construction d'un établissement hospitalier destiné à recevoir 74 lits ; le terrain, les bâti-

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, années 1887 et 1888.

ments et le mobilier, évalués approximativement à 350.000 francs, le prix de revient du lit serait de 2.877 francs. Pour faire face à ces dépenses, une subvention de 100.000 francs fut accordée par le préfet de la Seine sur les fonds de l'octroi de banlieue et, pour le surplus, Fontenay y contribuait pour 21.000 francs, Montreuil pour 96.000 fr. et Vincennes pour 82.000 francs. Les conseils municipaux adoptèrent ces propositions et s'engagèrent à participer aux frais d'entretien évalués à 50.000 francs par an, au prorata de la population des communes intéressées pour la première année, et, quant aux suivantes, d'après le nombre des journées dues pour les vieillards placés par chaque commune ; ces dépenses seraient inscrites au budget ordinaire. Le gouvernement donna la vie civile à cette fondation, quoique dépourvue de dotation propre, estimant que les engagements souscrits par les conseils municipaux garantissaient la stabilité de l'hospice.

Pour l'administration de cet hospice intercommunal on avait proposé : un délégué du préfet de la Seine, les trois maires, [un] délégué de chaque conseil municipal, une personne notable de chaque commune prise en dehors du conseil, le conseiller général du canton ; cette commission aurait nommé son président. [Mais le décret du 13 août 1887 porte que la commission administrative de l'hospice, créé en exécution de l'article 1^{er} du présent décret se composera de 10 membres ; le maire de Fontenay, à qui la présidence est déférée, comme administrant la commune, siège de l'établissement ; un délégué de chacun des conseils

municipaux ; 6 membres nommés par le préfet de la Seine : ces membres seront nommés pour 3 ans et pourront être renommés à l'expiration de leurs fonctions.

Un second décret du 14 mars 1888 institua une commission syndicale pour exercer sur la gestion de l'hospice de Fontenay les droits de contrôle et de surveillance, attribués par les lois des 7 août 1851 et 5 avril 1884 aux conseils municipaux en ce qui concerne les hospices communaux. Cette commission est composée de cinq membres, savoir : deux pris dans le conseil municipal de Vincennes, deux dans celui de Montreuil et un dans celui de Fontenay. Cette commission fut créée pour éviter les inconvénients qu'aurait engendrés la nécessité de recourir simultanément aux avis de trois conseils municipaux.

Pour l'hospice intercommunal de Pantin, comme pour tous les autres créés sous le régime de la loi du 22 mars 1890, c'est le comité du syndicat qui exerce les droits de contrôle des conseils municipaux (Conseil d'Etat, avis du 3 mars 1892).

II. — *Bureau de bienfaisance à Point-de-Poitte (Jura) (1).*

La constitution d'un syndicat entre les communes de Point-de-Poitte (693 habitants), Mesnoy (313 habitants) et Paternay (151 habitants), est autorisée en vue de la création d'un bureau de bienfaisance intercommunal destiné à assurer le service de l'assistance à domicile. Le siège de ce syndicat est fixé à Point-de-Poitte.

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1892, p. 262.

La dotation du bureau de bienfaisance, créé en vertu de l'article 2 du décret du 2 juillet 1892, se compose de deux titres de rente de 3 0/0 sur l'Etat de 69 francs et de 14 francs respectivement provenant des legs faits aux pauvres des trois communes par la demoiselle Vulpillat et le sieur Lemire (les legs étaient faits en faveur des pauvres de la paroisse, qui comprenait dans sa circonscription le territoire des trois communes).

On avait songé d'abord à faire administrer le bureau de bienfaisance par le comité du syndicat, puis par un comité né de l'accord des trois conseils municipaux ; mais la section de l'intérieur jugea préférable, en suivant la jurisprudence établie à l'occasion de l'hospice intercommunal de Pantin et de l'hospice de Fontenay-sous-Bois, d'instituer une commission administrative du bureau de bienfaisance, composée du président du comité du syndicat et de six membres renouvelables, dont 2 élus par le comité et 4 nommés par le préfet. Le rôle du comité du syndicat sera semblable à celui du conseil municipal vis-à-vis d'un établissement communal, comme nous l'avons vu précédemment.

III. — Hospice à Saint-Romain-d'Urfé (Loire) (1).

Un décret du 11 janvier 1894 a autorisé la constitution d'un syndicat intercommunal entre les communes de Salles et de Saint-Romain-d'Urfé, en vue de l'administration

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1894, p. 89.

de l'hospice Moulin-Darrot-Farjan, situé à Saint-Romain-d'Urfé.

IV. — *Hospice à Bruyères (Vosges)* (1)

Un décret du 25 avril 1894 autorise plusieurs communes du département des Vosges à constituer un syndicat en vue de la création d'un hospice intercommunal destiné à recevoir les vieillards et les infirmes. Ces communes, au nombre de trente-trois sont : Aydoiles, Beauménil, le Boulay, Bruyères, Bult, Dompierre, Champ-le-Duc, Cheniménil, Destord, Deycimont, Docelles, Fays, Fiménil, Grandvillers, Laval, Laveline-du-Houx, Méménil, Nonzeville, Padoux, Pierrepont, le Roulier, Saint-Jean-du-Marché, Xamontarupt, Belmont-sur-Butant, Bois-de-Champ, Brouvelieures, Domfaing, Mortagne, les Rouges-Eaux, Aumontzey, la Houssière, Rehaupal et Faucompierre.

Le siège du syndicat est fixé à Bruyères.

Il existait déjà un hôpital à Bruyères ; il ne s'agissait dans la constitution du syndicat que de l'assistance des vieillards et des infirmes ; l'hôpital se chargea de pourvoir aux frais de toute nature, d'entretien et d'administration, moyennant l'engagement des conseils municipaux intéressés à payer 0 fr. 55 par jour et par personne admise à l'hospice. Ces dépenses annuelles étaient difficiles à évaluer ; cependant le Conseil d'Etat a décidé qu'« elles étaient susceptibles d'être prélevées sur les ressources

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1894, p. 146.

ordinaires des budgets qui s'équilibrent sans imposition pour insuffisance de revenus ».

Pour compléter les frais de construction de l'hospice, s'élevant à la somme de 68.650 fr. 90, les conseils municipaux votèrent des sommes s'élevant ensemble à 12.146 francs qui, jointes à une subvention de 40.000 francs, accordée sur les fonds du pari mutuel et à 22.500 francs de souscriptions particulières, dépassaient le montant du devis des travaux,

V. — *Hospice à Villersexel (Haute-Saône) (1).*

Un décret du 29 avril 1895 réunit en syndicat les communes du canton de Villersexel et autorise la création d'un hospice intercommunal. Le siège du syndicat est fixé à Villersexel.

M. Griboulard avait donné et légué par testament olographe du 7 février 1891 une grande partie de sa fortune « aux nécessiteux du canton de Villersexel et pour eux au bureau de bienfaisance de Villersexel. Comme condition de ce legs, le bureau de bienfaisance devra, dans les cinq années de ma mort au plus tard, avoir fait construire dans mon verger de la Croix-Marmin, ou dans un terrain voisin plus propice pour l'eau, un asile pour la vieillesse de ces nécessiteux ».

La loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes permit de vaincre les obstacles à l'acceptation de ce legs

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1895, p. 187.

dans le décret du 29 avril 1895, les maires des 34 communes du canton de Villersexel sont autorisés à accepter, au nom des pauvres du canton, le legs avec obligation d'en affecter le produit à la construction de l'hospice.

La dotation de l'établissement se composera de l'émolument du legs ; les fonds libres, provenant de la libéralité, seront placés en rente 3 0/0 sur l'Etat au nom de l'établissement.

VI. — *Assistance médicale en Algérie* (1).

Un décret du 18 janvier 1898 établit un syndicat de communes en vue de l'organisation d'un service d'assistance médicale gratuite pour les indigents malades, entre les communes de l'Alma, St-Pierre-St-Paul et la Réghaïa (département et arrondissement d'Alger). Le siège du syndicat est fixé à l'Alma ; ce syndicat est formé à perpétuité.

Le même décret règle le fonctionnement de ce service. En effet, le Conseil d'Etat (avis du 7 juillet 1896) décida que rien ne s'opposait à ce que le décret d'institution du syndicat crée pour cette œuvre une organisation spéciale en rapport avec son objet, le syndicat de communes étant formé en vue de la création d'un établissement qui n'a pas son analogue parmi les établissements publics.

Les communes contribueront aux dépenses du service, comprenant les honoraires des médecins et des sages-fem-

(1) *Revue générale d'administration*, année 1898, t. I, p. 197.

mes de service et les médicaments et appareils, pour une somme égale au 1/10 de la part leur revenant sur le produit de l'octroi de mer (en Algérie l'octroi de mer porte sur les objets introduits par les ports, par les frontières du Maroc et de la Tunisie et même sur les produits récoltés ou fabriqués à l'intérieur). Le préfet nomme les médecins et sages-femmes sur la proposition du comité ; le préfet peut les révoquer, le comité seulement les suspendre.

Pour chacune des communes associées le préfet désigne le pharmacien chargé de la fourniture des médicaments. Pour celles des communes où il n'existe pas de pharmacien, l'hôpital civil de Mustapha, conformément à la délibération du 29 septembre 1896 de la commission administrative de l'hôpital, fournira ces médicaments au prix de revient avec une majoration de 15 pour 100.

La liste des indigents sera dressée, un mois avant la session ordinaire du comité, par une commission composée d'un délégué par commune, choisi par le comité ; le médecin qui a toujours voix consultative, n'a voix délibérative qu'en cas de partage. Une liste comprendra les indigents admis aux secours médicaux, une autre les indigents admis à la fois aux secours médicaux et pharmaceutiques. Les listes sont affichées au secrétariat de la mairie : les réclamations peuvent se produire pendant un délai de vingt jours ; le comité statue souverainement sur les demandes d'inscription ou de radiation.

Les conditions dans lesquelles doit être assuré le service médical et pharmaceutique sont déterminées par le

comité du syndicat sous réserve de l'approbation du préfet.

VII. — *Assistance médicale en Algérie* (1).

Trois autres décrets en date du même jour, 18 janvier 1898, ont autorisé la constitution de syndicats en vue de l'organisation du service d'assistance médicale gratuite pour les indigents malades entre les communes de :

1° La Chiffa et Mouzaïville (département d'Alger).

2° Oued-Atménia, Aïn-Smara et Oued-Seguin (département de Constantine).

3° Millesima, Kellermann, Enchir-Saïd et Guelrat-bon-Sba (département de Constantine).

Ces services sont administrés suivant les mêmes règles et la même organisation que le service de l'Alma.

VIII. — *Hôpital à Morestel* (2).

Un décret du 29 novembre 1901 a autorisé la constitution d'un syndicat entre les communes d'Arandon, les Avenières, le Bouchage, Bouvesse-Quirieu, Brangues, Charettes, Courtenay, Creys-et-Pusignieu, Curtin, Mèpieu, Montalieu-Vercieu, Morestel, Passins, Saint-Sorlins, Saint-Victor de Morestel, Sermerieu, Thuellin, Veyrins, et Vézeronce (Isère), en vue de la création d'un hôpital intercommunal. Le siège de ce syndicat est fixé à Mores-

(1) *Revue générale d'administration*, année 1898, t. I, p. 198.

(2) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1901, p. 345.

tel. Le même décret autorise la création d'un hôpital à Morestel.

Lors de l'émission du décret déclaratif d'utilité publique de travaux à effectuer pour la construction de cet établissement, la question s'est posée de savoir qui pouvait en l'espèce exproprier.

En effet, seules peuvent recourir à l'expropriation les personnes administratives : l'Etat, le département et la commune ; les établissements publics, les compagnies ou les individus chargés de l'exécution d'un travail public ne peuvent exproprier par eux-mêmes ; mais en fait on les autorise à employer les procédés d'expropriation de l'Etat, du département, de la commune, en demandant leur concours.

A ces principes énoncés quelques exceptions ont été apportées : au profit des concessionnaires de mines (loi du 29 juin 1880), au profit des associations syndicales autorisées, constituées pour les travaux d'utilité collective (lois des 21 juin 1865-22 décembre 1888).

La loi du 22 mars 1890 est muette sur ce point. Qui pourrait donc exproprier ? Etait-ce la commune siège de l'établissement à construire ? ou toutes les communes syndiquées ? La loi du 22 mars 1890 reconnaissant aux syndicats l'entière personnalité civile et le droit d'ester en justice, il a paru à l'administration que par assimilation aux associations syndicales de propriétaires on pourrait donner au syndicat, dans la personne du président du comité, son représentant légal, agissant au nom du syn-

dicat et pour le compte de l'établissement, l'autorisation d'acquérir par expropriation, quand les travaux sont déclarés d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat adopta cette manière de voir (avis du 12 juin 1902) et le décret du 29 juin 1902 statua en ce sens (1).

Demande de création de syndicats non autorisée.

Une seule demande a été refusée en cette matière.

Plusieurs communes, appartenant à deux départements limitrophes, voulaient former un syndicat pour entretenir à frais communs un médecin dans cette région qui en était dépourvue. Le préfet consulta le ministre de l'intérieur sur l'opportunité du syndicat ; celui-ci, dans un avis du 28 décembre 1899, repoussa toute autorisation, « ce projet ne présentant pas le caractère d'une œuvre d'utilité communale et partant d'utilité intercommunale. Il s'agit, en effet, en l'espèce, d'assurer un service de santé qui, normalement, dépend uniquement de l'initiative privée des habitants de chaque municipalité ; les obligations de la commune, en matière d'assistance pour le cas de maladie, se limitent exclusivement à la catégorie des indigents » (2).

Il est interdit en effet aux communes de favoriser l'intérêt financier d'un individu, et à plus forte raison quand le besoin commun ou la nécessité de satisfaire les inté-

(1) *Revue des établissements de bienfaisance*, année 1902.

(2) *Revue générale d'administration*, année 1900, t. III, p. 80.

rêts généraux ne commande pas son intervention. Mais il est très évident aussi que si une commune se trouve privée des services d'un médecin, son devoir est de pourvoir aux intérêts collectifs et par là d'assurer d'une manière quelconque l'exercice de cette profession. L'initiative privée se trouvant impuissante, la municipalité doit intervenir exceptionnellement pour procurer les soins médicaux à la population qui en est privée.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 7 août 1896 (1), avait reconnu la légalité de subventions accordées à un médecin par une commune, cette commune et les communes voisines en étant dépourvues.

Dans la suite, un autre arrêt du 29 mars 1901 refusa bien au conseil municipal d'Olmato (Corse) (2) le droit de subventionner un médecin, mais le cas était tout différent, comme l'indiquent les considérants de l'arrêt : « Considérant que la délibération attaquée (délibération du conseil municipal) n'a pas été prise en vue d'organiser l'assistance médicale gratuite des indigents conformément à la loi du 15 juillet 1895 ; que si les conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmato où exerçaient deux médecins ; qu'il suit de là que le conseil

(1) S. 1898.3.107.

(2) *Revue générale d'administration*, année 1901, t. III, p. 167 ; S. 1901.3.73.

municipal est sorti de ses attributions en allouant par la délibération attaquée un traitement annuel de 2.000 francs à un médecin communal chargé de soigner gratuitement tous les habitants pauvres ou riches [indistinctement... »

Le Conseil d'Etat prend soin, dans son arrêt, de réserver l'hypothèse de circonstances exceptionnelles. A Olmeto, l'initiative privée avait abondamment pourvu au besoin des services médicaux ; il n'y avait pas lieu de faire appel à une organisation administrative. Il n'en serait pas de même dans des communes d'un accès difficile, privées de médecin, où l'expérience prouverait qu'il ne vient pas s'en établir spontanément. — Or la demande du syndicat, rentrant dans les circonstances exceptionnelles, aurait dû être agréée : le cas était analogue à celui qui motiva l'arrêt du 7 août 1896.

Il n'en a point paru ainsi au ministre de l'intérieur : la véritable raison qui lui a fait refuser l'autorisation au syndicat vient, à notre avis, de l'instabilité de son objet. « Toutefois, étant données les conditions particulières de la situation signalée, je ne m'oppose pas à ce que chaque commune, indépendamment des autres, après entente avec le médecin, lui vote une allocation annuelle. Mais cette allocation ne pourra faire l'objet d'un contrat excédant la durée d'une année et en cas d'établissement d'un autre médecin dans la commune ou dans ses environs immédiats l'allocation votée ne pourra être renouvelée à l'expiration de l'année courante (avis du 28 décembre 1899). »

Les réserves apportées à la fixité de la subvention empêchent la formation d'un syndicat, son objet ne présentant plus un caractère de durée suffisant. Il suffit d'une convention passée entre le médecin et le maire de chaque commune avec l'autorisation des assemblées municipales et l'approbation préfectorale.

CHAPITRE II

SYNDICATS CRÉÉS EN VUE DE TOUT AUTRE BESOIN QUE CELUI D'ASSISTANCE.

1. — *Canal d'irrigation de Cabannes* (1).

Un décret du 23 août 1892 a constitué en syndicat quatre communes du département des Bouches-du-Rhône « à l'effet de construire et d'administrer un canal de dérivation des eaux de la Durance, dit canal des Quatre-Communes, destiné à l'irrigation de leur territoire ».

Ce fut la troisième application de la loi du 22 mars 1890. Le siège du syndicat est fixé à Cabannes, les autres communes étant Noves, Saint-Andiol et Verquières.

Ces communes n'avaient pas des eaux suffisantes pour arroser leur territoire.

Cabannes avait, avec titres anciens datant du xiv^e siècle, une concession d'eau à prendre en Durance pour arroser ses terres ; le volume n'était pas déterminé. Dans la suite, l'administration supérieure limita cette concession à mille litres à la seconde. Seulement cette commune n'avait ja-

(1) *Revue générale d'administration*, année 1893, t. I, p. 83.

Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par la préfecture des Bouches-du-Rhône et par M. Richard, président du comité de ce syndicat,

mais fait les dépenses nécessaires pour établir une prise d'eau sérieuse, aussi était-elle très souvent sans eau pendant l'été.

Les seigneurs de Saint-Andiol, avaient un canal de 750 litres à la seconde fonctionnant très régulièrement et alimenté par la branche septentrionale du canal des Alpines, par suite d'accords intervenus pour éviter de rétablir l'ancienne prise d'eau de la Durance, cette rivière s'étant déplacée. Ledit canal arrosait les propriétés des ayants droit des seigneurs d'autrefois : les habitants de la commune pouvaient aussi utiliser les eaux de ce canal.

En 1856, les ayants droit du marquis de Saint-Andiol obtinrent du gouvernement le renouvellement de l'ancienne concession, qui fut limitée à 1.000 litres, à la condition qu'ils en feraient jouir moyennant redevance et entente préalable les communes de Saint-Andiol, de Verquières, de Noves et de Cabannes s'il y avait un certain volume non utilisé par ces trois premières communes.

Verquières et Noves n'avaient comme eaux d'irrigation que les écoulements du territoire de Saint-Andiol, c'est-à-dire presque rien : les habitants de Saint-Andiol, qui arrosaient très peu autrefois, utilisaient alors toutes les eaux de leur canal.

Ce besoin d'eaux d'irrigation poussa les trois communes de Cabannes, Verquières et Noves à demander la déchéance de la concession accordée aux ayants droit du marquis, pour non-exécution des conditions.

L'administration supérieure, après plusieurs enquêtes et

contre-enquêtes, transmet aux quatre communes la concession : elles décidèrent de se former en syndicat et, en vue de l'économie qui en résulterait, résolurent de ne faire qu'une seule prise en Durance débitant 2.000 litres d'eau à la seconde.

Les dépenses furent évaluées à 360.000 francs : les communes y participèrent pour la moitié, l'Etat pour les 2/6 et le département pour le 1/6 restant.

L'article 3 du décret de constitution déclare que le syndicat sera administré par un comité établi conformément à l'article 171 de la loi du 5 avril 1884-22 mars 1890.

Le même décret, dans l'article 5, autorise et détermine pour chaque commune les emprunts nécessaires pour faire face aux frais de construction et d'entretien du canal et aux frais d'administration du syndicat, et les conditions de remboursement de ces emprunts.

Pour réaliser ce projet, les quatre communes sont autorisées à emprunter :

La commune de Noves une somme de 51.000 francs.

—	Verquières	—	17.500	—
—	Saint-Andiol	—	32.500	—
—	Cabannes	—	64.000	—

les dites sommes remboursables en cinquante ans.

Les mêmes communes sont autorisées à s'imposer extraordinairement, par addition au principal des quatre contributions directes et pendant une période de cinquante ans à partir de 1893, dans la proportion ci-après :

La commune de Noves, 20 centimes devant produire annuellement 2.480 francs.

La commune de Verquières, 75 centimes devant produire annuellement 839 francs.

La commune de Saint-Andiol, 18 centimes devant produire annuellement 1.768 francs.

La commune de Cabannes, 35 centimes devant produire annuellement 3.081 francs.

Le produit de ces impositions servira à rembourser les emprunts dans le cas où il ne serait pas pourvu à ce remboursement au moyen des taxes à percevoir sur les arrosants.

Le Conseil d'Etat avant d'approuver le projet de décret avait invité l'administration à provoquer de nouvelles délibérations des conseils municipaux intéressés. Ceux-ci en effet avaient prévu la quotité incombant à chaque commune dans la dépense de construction du canal et statué sur les emprunts à contracter, mais leurs délibérations ne concordaient plus sur les moyens de remboursement : certaines communes assuraient le gage de leurs emprunts au moyen de centimes extraordinaires, tandis que d'autres entendaient en opérer le remboursement à l'aide de cotisations imposées aux propriétaires qui demanderaient des concessions d'eau, ou prétendaient même ne pas contracter directement l'emprunt nécessaire, celui-ci devant être effectué par une association des arrosants.

Les nouvelles délibérations établirent une entière con-

cordance et réparèrent certaines omissions qui n'avaient pas été prévues précédemment : les frais d'administration du syndicat et d'entretien du canal.

Le 20 février 1893, le ministre de l'agriculture passa, au nom de l'Etat, avec le syndicat des quatre communes une convention ayant pour objet de concéder à ce dernier le canal dit des Quatre-Communes, dont la construction et l'exploitation devaient être effectuées conformément à un cahier des charges annexé à la convention.

L'article 6 de la convention obligeait les usagers des eaux de chaque commune à se constituer en association syndicale autorisée et les quatre associations devaient par leur réunion former une œuvre générale qui se substituerait au syndicat des quatre communes en tous ses droits et obligations.

Les obligations imposées aux intéressés ont été exécutées, sauf en ce qui concerne l'association syndicale des usagers des eaux dans la commune de Cabannes, qui n'est pas encore constituée. Il en résulte que l'œuvre générale prévue n'a pas pu être formée et que le canal est géré par le syndicat qui fonctionne normalement.

Les travaux furent achevés en 1897 et les eaux furent aussitôt utilisées pour l'irrigation des territoires ou partie des territoires des communes intéressées : la commune de Cabannes seule a tout son territoire à l'arrosage.

L'association syndicale de Noves a un périmètre arrosable de 500 hectares ; le règlement de cette association porte la perception d'une taxe annuelle d'arrosage qui

est actuellement de 27 francs par hectare, pour faire face à toutes les dépenses qui lui incombent : contingent à payer au syndicat général des quatre communes pour faire face au paiement des intérêts des emprunts ; frais d'administration, d'entretien... Cette association est administrée par neuf syndics, nommés pour quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans ; ils sont élus par l'assemblée générale annuelle des arrosants, qui discute et approuve, s'il y a lieu, les opérations financières des syndics pendant l'année écoulée et vote le budget de l'année suivante. Cette assemblée est présidée par le maire de la commune. Tout propriétaire associé, qui a une surface de 68 ares à l'arrosage (ce qui équivaut à une saumée, ancienne mesure) a le droit de voter à l'assemblée.

Les deux autres associations syndicales agissent de même. La commune de Cabannes fait elle-même la répartition des eaux entre les arrosants et continue à faire face aux dépenses.

Une partie des habitants de ces quatre communes n'avait pas vu d'un bon œil le concours aux dépenses communes, sous prétexte que le canal en question n'intéressait que quelques propriétaires en particulier.

Stimulé par ces protestations le gouvernement chercha à remplacer le syndicat par une ou plusieurs associations syndicales (convention du 20 février 1893).

Il n'était pas besoin de recourir à cette transformation, les communes syndiquées ne devant s'imposer qu'au cas

où il ne serait pas perçu de taxes sur les arrosants (art. 5 du décret du 23 août 1892).

Les associations syndicales de propriétaires peuvent se former pour un certain nombre de travaux de défense contre les eaux ou d'amélioration agricole : irrigation, drainage... (art. 1^{er} de la loi du 21 juin 1865), lorsqu'un groupe de propriétaires doit profiter directement de leur exécution ; ces travaux sont alors entrepris par les intéressés et à leurs frais. Elles présentent beaucoup d'analogie en certains cas avec les syndicats de communes, les travaux de la compétence d'une association syndicale pouvant faire l'objet d'un syndicat pourvu qu'ils soient, comme nous le verrons plus loin, d'une utilité intercommunale.

Les syndicats de communes doivent être préférés aux associations syndicales de propriétaires surtout lorsqu'il s'agit de travaux de défense ; par suite du groupement des efforts collectifs des communes, le premier mode est très supérieur, au point de vue des résultats de l'entreprise, à une association de particuliers dont le bon vouloir est problématique et la contribution en argent ou en travail très aléatoire.

II. — *Tramway à Maisons-Laffitte* (1).

Un décret du 11 juillet 1893 constitue en syndicat les communes de Maisons-Laffitte, Sartrouville, Houilles et

(1) *Revue générale d'administration*, année 1897, t. I^{er}, p. 409.

Bezons, « à l'effet d'obtenir la concession d'un tramway à vapeur allant de la Porte-Maillot à Neuilly et Maisons-Laffitte, avec embranchement de la Garenne à la place de l'Eglise à Colombes ; avec faculté de rétrocession à la Compagnie des voies ferrées de la banlieue de Paris ». Le siège du syndicat est fixé à Bezons. Le syndicat est formé pour une durée égale à celle de la concession qu'il se propose d'obtenir du gouvernement (Décret du 18 septembre 1893).

Le Conseil d'Etat (avis du 8 juin 1893), tout en reconnaissant le caractère d'intérêt communal et par suite d'intérêt intercommunal d'une telle entreprise, ne s'était pas prononcé en faveur du projet par suite d'objections particulières ne constituant pas, il est vrai, des empêchements dirimants.

Dans l'espèce la ligne concédée s'étendait en grande partie hors du territoire du syndicat concessionnaire ; le Conseil d'Etat, dans l'avis précité, établit ainsi la règle de la persistance du caractère intercommunal : « Si un syndicat de communes peut avoir qualité pour exécuter des travaux en dehors du territoire des communes syndiquées, ce n'est que tout autant que ces travaux constituent un accessoire et une dépendance nécessaires des travaux exécutés sur ce territoire ou sont indispensables pour satisfaire aux besoins de sa population. » Le Conseil d'Etat précisément contestait l'intérêt des communes syndiquées dans le prolongement du tramway hors du territoire du syndicat.

Dans le décret de constitution du syndicat nous remarquerons que la rétrocession à la Compagnie est présentée comme facultative « avec faculté de rétrocession ». Cette expression pourrait laisser croire que la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui s'est toujours opposée à la régie municipale des tramways, la permettrait en faveur des syndicats de communes. Mais il n'en est point ainsi : le syndicat de Bezons, Maisons-Laffitte, Houilles et Sartrouville n'avait pour objet que la création d'une ligne de tramway ; s'il avait voulu en prendre l'exploitation à sa charge, sa demande d'autorisation aurait été refusée, comme le fut, l'année suivante, celle de communes du département du Loiret.

Un décret du 18 septembre 1893 (1) déclarait d'utilité publique l'établissement du tramway projeté, accordait la concession au syndicat autorisé quelques semaines auparavant et approuvait le traité de rétrocession. Ce décret fut attaqué devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir à la fois par le Conseil général de la Seine et par la Compagnie des tramways de Paris et du département de la Seine.

Le décret constitutif du syndicat se trouvant incidemment attaqué, le Conseil d'Etat demanda des observations au ministre de l'intérieur. Ce dernier, dans la lettre du 28 janvier 1895, examine et discute successivement les griefs du département de la Seine : a) le gouvernement a

(1) *Bulletin des Lois*, année 1893, n° 1596, p. 1257.

méconnu la véritable portée de la loi du 22 mars 1890 en concédant à un syndicat de communes une ligne de tramway s'étendant pour la plus grande partie de son parcours hors du territoire des communes syndiquées ; b) le gouvernement a concédé à tort à un syndicat exclusivement composé de communes appartenant au département de Seine-et-Oise une voie ferrée dont le parcours s'effectue pour les trois quarts sur le territoire du département de la Seine ; et le recours présenté au nom de la Compagnie des tramways de Paris et du département de la Seine, basé sur ce que le gouvernement n'a pu, sans excès de pouvoirs, accorder une concession sur des voies déjà concédées.

Le 17 juillet 1896, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, rejeta les deux requêtes (1).

Voici les considérants de l'arrêt en ce qui concerne les pouvoirs du gouvernement quant à l'appréciation des entreprises pouvant faire l'objet d'un syndicat de communes : « Sur le moyen tiré de ce que le tramway concédé devant être exécuté pour la plus grande partie hors du territoire des communes de Bezons. . . . et devant même se prolonger au-delà des limites du département de Seine-et-Oise auquel appartiennent ces communes, ne présenterait pas à l'égard de ces dernières, le caractère d'une œuvre d'utilité intercommunale au sens de la loi du 22 mars 1890 et ne rentrerait pas dès lors parmi les objets en vue desquels un syndicat pouvait être constitué entre les communes précitées :

(1) Sirey, 1898.3.95.

Considérant qu'il appartient au gouvernement chargé par la loi du 22 mars 1890 d'autoriser la création de syndicats de communes, d'apprécier le caractère d'utilité intercommunale des œuvres ou des services en vue desquels les communes lui font connaître leur volonté de s'associer, et que cette appréciation n'est pas de nature à être discutée devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse ; »

Cette décision, on le voit, est très importante : le gouvernement a donc seul qualité pour apprécier le caractère d'utilité intercommunale de l'entreprise et, à cet égard, sa décision, de quelque nature qu'elle soit, autorisation ou rejet, n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoirs.

III. — *Travaux de défense contre l'invasion d'une rivière* (1).

Un décret du 12 janvier 1894 constitue en syndicat les communes de Lamotte et de Mondragon (Vaucluse) « à l'effet d'exécuter des travaux de défense contre l'invasion des eaux du Rhône, et, notamment, de réparer et d'entretenir les digues de Balincourt et de Lauzon et les ouvrages d'aval qui en forment le complément ». — Le siège du syndicat est fixé à Lamotte. — Deux décrets du 9 juillet 1892 avaient autorisé les communes de Lamotte et de Mondragon à créer les ressources nécessaires.

Lorsque la demande d'autorisation de ce syndicat vint

(1) *Revue générale d'administration*, année 1894, t. I^{er}, p. 293.

devant l'autorité supérieure, la question se posa de savoir si l'entreprise proposée était réellement une œuvre d'utilité communale et pouvait faire l'objet d'un syndicat. Dans son rapport au Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur admettait l'affirmative : « Les travaux contre les fleuves, rivières et torrents figurent parmi ceux qui sont du domaine des associations syndicales, régies par les lois des 24 juin 1865 et 22 décembre 1888, mais l'initiative privée, s'il y avait été fait appel, n'aurait pas vraisemblablement réalisé dans d'aussi bonnes conditions l'œuvre importante qu'il s'agit d'entreprendre et n'aurait pas offert d'ailleurs les mêmes garanties que les communes ; enfin, malgré leur nature, les travaux en question ne présentent pas, comme ceux des associations syndicales, un caractère d'utilité privée, mais un caractère de véritable utilité intercommunale, les intérêts des propriétaires riverains n'étant pas seuls en jeu, mais aussi la sécurité des habitants. »

Le Conseil d'Etat, tout en adoptant le projet de décret, crut devoir formuler les observations suivantes : « D'après les prescriptions de la loi du 16 septembre 1807, les travaux de défense contre les fleuves doivent être effectués par les propriétaires intéressés réunis en association syndicale et les frais de l'entreprise répartis entre eux suivant la proportion de leur intérêt à l'exécution des travaux. On ne saurait donc en principe autoriser la constitution de syndicats de communes pour exécuter des endiguements et faire ainsi supporter par l'ensemble des habi-

tants les charges imposées par la loi à des catégories déterminées de contribuables. L'application rigoureuse des textes aurait ainsi amené à repousser le projet de décret si l'on ne s'était trouvé en présence d'engagements pris par l'Etat vis-à-vis des communes et de travaux presque totalement achevés. »

L'on peut s'étonner de voir le Conseil d'Etat permettre la constitution d'un syndicat à Cabannes, où il était fort douteux que l'entreprise intéressât toute la commune, et, dans le cas présent, soulever des difficultés malgré l'évidence de l'utilité générale des travaux, comme le démontrait le ministre de l'intérieur.

En effet, lorsqu'il s'agit d'entreprises de travaux publics pouvant tout aussi bien faire l'objet d'une association syndicale entre particuliers qu'entre les communes, l'on peut se demander quelle forme il est préférable d'employer.

L'administration doit s'attacher à découvrir si le projet intéresse la collectivité des habitants ou seulement un groupe d'entre eux. « Il s'agit de savoir, dit M. Hauriou (1), si les travaux sont entrepris en vue de donner de la plus-value à des terrains, alors il y a lieu à association syndicale ; ou bien, s'ils sont entrepris dans un intérêt de sécurité publique et pour protéger même des habitants qui ne sont pas propriétaires, alors on peut admettre le syndicat de communes. »

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 518, note 3.

IV. — *Pont sur le Thouet (Deux-Sèvres) (1).*

Un décret du 27 juin 1895 constitue en syndicat les communes de Thouars et de Saint-Jacques-de-Thouars « à l'effet de construire un pont à péage sur le Thouet pour le passage d'une voie vicinale ». Le siège du syndicat est fixé à Thouars. Le syndicat est formé pour une durée de 50 ans.

Le même décret, dans les articles 5, 6, 7, 8 et 9 détermine les voies et moyens de l'entreprise. A compter du jour où le pont sera livré à la circulation et pendant une période qui ne pourra dépasser 50 ans, le syndicat constitué par les communes de Thouars et de Saint-Jacques-de-Thouars sera autorisé à percevoir un péage. Dans le cas où le produit du péage dépasserait la somme nécessaire pour couvrir les frais annuels d'entretien du pont et les annuités d'amortissement du capital dépensé pour sa construction, l'excédent sera mis en réserve pour être affecté au remboursement par anticipation de ce capital. Le péage devra être supprimé lorsque l'amortissement aura été entièrement effectué.

La commune de Thouars est autorisée à emprunter la somme de 53.333 francs et la commune de Saint-Jacques-de-Thouars la somme de 26.667 francs.

Les deux communes intéressées devaient emprunter au Crédit Foncier de France cette somme de 80.000 francs,

(1) *Revue générale d'administration*, année 1895, t. II, p. 438.

qui serait remboursée au moyen du produit du péage pendant une période de cinquante années. Mais le Crédit Foncier ne trouva pas ce gage suffisant : les communes durent voter des impositions extraordinaires destinées à garantir sinon à assurer le service des emprunts. L'article 9 du décret du 27 juin 1895 autorisa la commune de Thouars à s'imposer 7 centimes additionnels et la commune de Saint-Jacques-de-Thouars 46 centimes 66 centièmes de centime.

Le Conseil d'Etat ne s'opposa pas à l'établissement d'un pont à péage ; des péages pouvant être établis lorsqu'ils sont destinés à relier deux sections de voies de communication appartenant au service vicinal (loi du 30 juin 1880).

Une objection aurait pu être formulée contre le délai d'amortissement, beaucoup plus long que celui que la jurisprudence assigne d'ordinaire aux opérations financières de cet ordre. Mais le Conseil d'Etat a pensé « que la création des ressources de l'entreprise devant en principe et même en fait trouver un gage dans le produit de la concession du péage, il était difficile de ne point assigner un terme unique à la concession et au remboursement des sommes empruntées ». La durée de la concession fixée à 50 ans ne pouvait être réduite sans faire peser sur les communes des charges trop lourdes du chef de l'amortissement de leurs emprunts. D'ailleurs la durée ordinaire des concessions de l'espèce est généralement de 99 années : les concessionnaires peuvent ainsi rentrer dans leurs avances et réaliser un légitime bénéfice.

V. — *Evacuation des eaux d'inondation (Doubs) (1).*

Un décret du 28 janvier 1896 constitue en syndicat les communes de Champlive et Dammartin, « à l'effet d'exécuter et d'entretenir les travaux nécessaires pour l'évacuation des eaux d'inondation dans le ravin du Rougnon ». Le siège du syndicat est fixé à Champlive.

La constitution du sol du plateau de Champlive ne permettait pas l'infiltration des eaux superficielles ; celles-ci ne trouvant pour issues que quelques rares fissures inondaient les parties basses du plateau situées sur les territoires de Champlive et de Dammartin. La surface inondée périodiquement et jusqu'à trois reprises dans le cours de la même année était de 225 hectares. Les communications étaient impossibles pendant une partie de l'année : à titre d'exemple, le chemin de grande communication n° 30 était parfois recouvert, sur une longueur de plus de deux kilomètres, d'une nappe d'eau de deux mètres de profondeur.

Le Conseil d'Etat constata que ce projet de syndicat répondait bien à l'idée d'utilité communale : les propriétés privées n'étaient pas seules submergées ; il ne s'agissait pas ici de les protéger, « mais d'assurer l'un des plus importants services publics, celui de la voirie, d'où dépendent les relations commerciales et jusqu'à un certain point la vie communale elle-même ».

(1) *Revue générale d'administration*, année 1896, t. I, p. 303.

La construction d'un aqueduc souterrain déversant les eaux d'inondation dans le ravin du Rougnon, était le seul remède à cette situation.

La dépense fut évaluée à 36.960 francs, couverte par 24.000 francs de subventions du département et du ministre des travaux publics et pour le surplus, 12.960 francs, payé à parts égales par les deux communes ; les frais d'entretien ne devant pas dépasser annuellement 400 francs incombent également pour moitié aux deux communes.

Un arrêté préfectoral du 5 janvier 1895 autorise la commune de Champlive à emprunter 6.480 francs, cet emprunt devant être remboursé sur les revenus ordinaires du budget communal. Celui de la commune de Dammartin, gagé sur une imposition extraordinaire est autorisé par l'article 4 du décret du 28 janvier 1896 : « La commune de Dammartin est autorisée : à emprunter soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, à un taux d'intérêt ne dépassant pas 3.80 0/0, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou du Crédit Foncier de France, aux conditions de ces établissements une somme de 6.500 francs, destinée au paiement de sa part contributive dans la dépense des travaux d'évacuation des eaux d'inondation » ; et à s'imposer extraordinairement, par addition au principal des quatre contributions directes, 13 centimes jusqu'en 1902 et 3 centimes de 1902 à 1910, « le produit de ces impositions, évalué en totalité à la somme de 2.400 francs environ, servira au paiement

des intérêts de l'emprunt, dont le capital sera remboursé en 1901 et 1910 au moyen de coupes extraordinaires de bois ».

Un décret du 24 novembre 1903 fait entrer de nouvelles communes dans ce syndicat.

VI. — *Amélioration du cours d'une rivière* (1).

Le syndicat de communes de la vallée de la Pique, constitué en vue de l'amélioration du lit de cette rivière a été autorisé par un décret en date du 23 avril 1902, qui a fixé le siège du syndicat à Luchon (Haute-Garonne). Sept communes, parmi lesquelles Bagnères-de-Luchon, Saint-Mamet, Montauban, traversées par cette rivière, ont adhéré au syndicat, administré par un comité où chaque commune est représentée par deux délégués.

Ce syndicat a pour but l'endiguement et le redressement du lit de la rivière la Pique. Le projet des travaux, dressé par MM. les ingénieurs du service hydraulique, comporte une dépense de 39.000 francs qui sera couverte :

1° Par une subvention de 22.000 francs accordée par M. le ministre de l'agriculture ;

2° Par une subvention de 6.000 francs allouée en principe par le Conseil général ;

3° Par un emprunt de 15.000 francs sur lequel 11.000 francs seront prélevés pour parfaire la somme nécessaire

(1) Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par M. le maire de Bagnères-de-Luchon, président du comité du syndicat.

à l'exécution du projet. Les 4.000 francs formant le surplus de l'emprunt sont affectés à des achats de terrain, honoraires de direction des travaux... Cet emprunt est réalisé depuis un an.

Les travaux de redressement vont commencer incessamment. Le syndicat entre donc dans la période d'exécution.

VII. — *Distribution du gaz dans la banlieue de Paris* (1).

Par un décret du 31 décembre 1903, les communes d'Asnières, d'Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne, Clichy, Epinay, Gennevilliers, Ile-St-Denis, Levallois-Perret, les Lilas, Pantin, le Pré-Saint-Gervais, Puteaux, Romainville, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Alfortville, Arcueil-Cachan, Bagneux, Bourg-la-Reine, Charenton-le-Pont, Châtillon, Choisy-le-Roi, Clamart, Créteil, Fontenay-aux-Roses, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, l'Hay, Maisons-Alfort, Malakoff, Montrouge, Nogent-sur-Marne, Perreux, Saint-Mandé, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Maurice, Sceaux, Thiais, Vanves, Villejuif, Vincennes, Vitry-sur-Seine du département de la Seine et les communes de Ville-d'Avray, Deuil, Enghien-les-Bains, Groussay, Montmagny, Saint-Gratien, Sèvres, Garches, Saint-Cloud, du département de Seine-et-Oise sont constituées en syndicat, « à l'effet de poursuivre et de contrôler l'exécution des clauses des traités passés entre cha-

(1) Fr. Tallibert, *Le syndicat des communes de la banlieue de Paris pour le Gaz*, 1907.

cune d'elles et MM. Rouland et Chamon, pour la distribution du gaz ». Le syndicat sera dissous de plein droit le 31 décembre 1935. — Le siège du syndicat est fixé à Saint-Denis.

Dans la suite 6 autres communes s'agrégèrent au syndicat : Montmorency et Marnes (Seine-et-Oise) (16 avril 1904) ; Fresnes et Villetaneuse (Seine), Soisy-sous-Montmorency (Seine-et-Oise) (16 juin 1904) ; Chaville (Seine-et-Oise) (27 décembre 1904). — Ce qui porte à 61 le nombre des communes faisant partie de ce syndicat.

Le 6 mars 1901 les 9 communes des cantons de Sceaux et Vanves se réunirent en conférence intercommunale, sous la haute direction de M. Théodore Tissier, maire de Bagneux, et maître des requêtes au Conseil d'Etat pour s'entendre sur le renouvellement de leurs traités d'éclairage avec la Compagnie parisienne, les anciens traités arrivant à expiration fin 1905. — Trop peu nombreuse pour trancher avantageusement les questions en litige, elle se sépara, après avoir lancé à toutes les communes suburbaines, ayant un traité avec la Compagnie parisienne, des convocations pour une deuxième conférence intercommunale. Dès le mois de janvier 1902, 39 communes y étaient représentées : cette assemblée siégea pendant deux ans, sous la présidence de M. Tissier, recevant l'adhésion des autres communes qui devaient faire partie du syndicat, et décida de former un syndicat pour contrôler la Compagnie concessionnaire au double point de vue de la fabrication du gaz et de la tenue de la comptabilité.

La nouvelle concession.

La conférence intercommunale ne pouvant s'entendre avec la Compagnie parisienne, discuta les clauses d'un cahier des charges avec des demandeurs en concession. MM. Rouland et Chamon furent déclarés concessionnaires, à charge pour eux de constituer une société anonyme, qui leur sera substituée : ce fut la Société d'éclairage, de chauffage et de force motrice.

Objet. — L'objet de la concession fut nettement établi : « conserver, établir et utiliser sous les voies publiques des tuyaux pour la distribution du gaz extrait de la houille, destiné à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice, ledit gaz pouvant être enrichi par les sous-produits de la distillation et éventuellement par le gaz d'huile ». La commune réserve sa liberté pour l'électricité et pour tous autres agents de lumière, de chaleur ou de force motrice.

Durée. — La concession est établie pour trente années commençant le 1^{er} janvier 1906 pour finir le 31 décembre 1935.

Prix du gaz. — Dans les anciens traités des communes avec la Compagnie parisienne, le prix de l'éclairage public était de 0 fr. 30 le mètre cube et celui des particuliers de 0 fr. 40 ; pour les communes de la Seine, une convention annexe de 1896 avait abaissé ces prix à 0 fr. 175 pour l'éclairage public et pour l'éclairage privé à 0 fr. 35.

MM. Rouland et Chamon acceptèrent les prix de 0 fr. 15

pour l'éclairage public et de 0 fr. 16 pour l'éclairage privé sous réserve de la redevance due aux communes.

Redevance. — A l'expiration des anciens traités les communes devenaient propriétaires des canalisations et autres accessoires établies sous la voie publique. « Pour l'usage du sous-sol et des canalisations la société concessionnaire paiera à la commune propriétaire deux centimes par mètre cube de gaz vendu par la commune, soit pour les services publics, soit pour le service des particuliers ; la redevance à payer par mètre cube de gaz vendu pour les services publics sera de trois centimes si la consommation totale commune dépasse 500.000 mètres cubes et de 4 centimes si la consommation dépasse 1 million de mètres cubes » (art. 53 du cahier des charges). Dans ce dernier cas le prix du gaz pour l'éclairage public descendrait à 0 fr. 11 ; c'est ce qui se produisit pour les communes d'Asnières, de Boulogne, d'Ivry-sur-Seine, de Levallois-Perret, de Pantin, de Puteaux, de Saint-Denis, de Saint-Mandé et de Vincennes dont la consommation totale en 1905 dépassa un million de mètres cubes. Pendant la même année sept autres communes eurent une consommation supérieure à 500.000 mètres cubes.

Extension des canalisations. — La société concessionnaire devra à ses frais étendre les canalisations existantes ou poser des canalisations nouvelles, moyennant une garantie de consommation annuelle de 60 francs par 100 mètres de conduite pendant cinq ans.

Conditions relatives au personnel. — « Le travail des ou-

vriers et agents employés par la société concessionnaire sera soumis aux conditions prévues par le décret du 10 août 1899. La société concessionnaire devra, d'accord avec son personnel, organiser un service de secours, de prévoyance et de retraite pour lequel elle versera une somme égale à celle versée par les ouvriers et agents. La société concessionnaire s'engage à comprendre dans son personnel de préférence les agents de la Compagnie parisienne du gaz, en exercice dans les communes intéressées à la fin de 1905, pour le service de l'éclairage des dites communes » (art. 18 du cahier des charges).

Poursuivre et contrôler l'exécution des clauses des traités passés avec MM. Rouland et Chamon sera le principal rôle du comité d'administration du syndicat, composé d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant de chaque commune.

Dès sa première réunion le comité nomma une commission de surveillance pour délibérer sur les affaires courantes et urgentes, et désigna trois candidats, parmi lesquels le préfet de la Seine choisit le receveur spécial du syndicat.

Le syndicat pourvoit sur son budget à toutes les dépenses nécessaires à l'accomplissement de sa mission : traitements de l'ingénieur, chef de service, du receveur, des inspecteurs..... frais de bureau..... Les recettes comprennent : 1^o redevance due par la société concessionnaire pour frais de contrôle ; 2^o contribution des communes syndiquées

fixée annuellement par le comité et calculée sur la base de la consommation ; 3° produit de la taxe de vérification et poinçonnage des compteurs.

Le projet de budget de l'année 1907 fut arrêté en recettes et dépenses à la somme de 28.000 francs.

L'importance de ce syndicat n'échappera à personne. Les premiers résultats obtenus sont probants : les communes et les particuliers réalisent chaque année de grosses économies du fait de l'abaissement si considérable du prix du gaz.

VIII. — *Exécution du service extérieur des pompes funèbres (1).*

Un décret du 22 décembre 1905 autorisa à se constituer en syndicat les communes d'Antony, Arcueil-Cachan, Bagneux, Bagnole, Bobigny, Bonneuil, Clamart, Clichy, Créteil, Drancy, Epinay, Fresnes, Gennevilliers, Gentilly, Ile-Saint-Denis, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Kremlin-Bicêtre, Malakoff, le Perreux, Pierrefitte, Pré-Saint-Gervais, Puteaux, Romainville, Saint-Maur, Saint-Ouen, Stains, Suresnes, Vanves, Villejuif, Villetaneuse, à l'effet d'assurer l'exécution du service extérieur des pompes funèbres, tel qu'il a été concédé aux communes par la loi du 28 décembre 1904.

Toutes ces communes, à l'exception de : Antony, Bobigny, Bonneuil, Drancy, Issy-les-Moulineaux, Kremlin-

(1) *Revue générale d'administration*, année 1906, t. 1, p. 83.

Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par M. Culand, chef du bureau des affaires intercommunales à la préfecture de la Seine.

Bicêtre, Pierrefitte et Suresnes, faisaient partie du syndicat précédent et parmi elles deux, Bagnolet et le Pré-Saint-Gervais appartenaient déjà à deux syndicats : celui de la distribution du gaz et celui de l'hospice de Pantin.

Les conférences intercommunales qui ont préparé la formation du syndicat se sont tenues du 15 janvier 1905 au 1^{er} décembre 1905. A cette dernière date les conseils municipaux des 31 communes faisant partie de la conférence, avaient approuvé un projet de délibération portant adhésion au syndicat, et le 22 décembre de la même année la constitution du syndicat était fixée par décret.

Ce projet de délibération était ainsi conçu :

Le Conseil,

Vu la délibération de la Conférence intercommunale pour les pompes funèbres, en date du 17 juin 1905 et le rapport y annexé ;

Vu la loi du 28 décembre 1904 et la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 février 1905 ;

Vu la loi du 5 avril 1884, complétée par celle du 22 mars 1890,
Délibère :

ARTICLE PREMIER. — Il sera constitué, sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure et dans les conditions spécifiées aux articles ci-après, un syndicat pour le service extérieur des pompes funèbres entre la commune de. . . et les autres communes du département de la Seine, qui y auront adhéré par une délibération conforme à la présente.

ART. 2. — Ce syndicat aura pour objet d'assurer le service extérieur des pompes funèbres par entreprise.

A cet effet, il sera chargé de conclure tous marchés de gré à gré ou par adjudication publique et de contrôler leur exécution.

Réserve est faite au profit du syndicat, pour le cas où une entreprise ne pourrait être organisée sur les bases indiquées aux

articles suivants, de la faculté d'organiser le service extérieur des pompes funèbres en régie, sur des bases similaires, après consultation des conseils municipaux des communes syndiquées.

ART. 3. — L'entreprise aura une durée de vingt ans.

Le syndicat entrera en fonctions aussitôt après le décret qui l'aura autorisé à se former et il durera jusqu'à l'expiration de l'entreprise.

Lors de cette expiration, s'il n'a pas été prorogé, il se dissoudra de plein droit, sauf à pourvoir à toutes opérations nécessitées par sa liquidation.

ART. 4. — Les tarifs des fournitures et travaux pour le service extérieur des Pompes funèbres dans les communes syndiquées seront votés par le syndicat sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure ; ils seront uniformes pour toutes les communes syndiquées.

Ils comprendront huit classes de convois pour les adultes et cinq classes pour les enfants. Les classes varieront suivant les tentures et les corbillards ou brancards.

Le coût total de chaque classe ne devra pas dépasser le coût résultant des tarifs actuellement en vigueur dans chacune des classes ; mais dans la limite de ce maximum, le syndicat pourra remanier les prix présentement perçus pour les fournitures et travaux rentrant dans chaque classe.

Il sera établi par le syndicat des tarifs spéciaux, indépendants des tarifs de classes, pour les voitures autres que les corbillards (voitures de deuil et fourgons), ainsi que pour les cercueils.

Les tarifs, dont la fixation est confiée au syndicat, ne comprendront pas la taxe d'inhumation dont la perception a été autorisée par l'article 11 du décret du 18 mai 1806 ; la fixation de cette taxe continuera à relever des conseils municipaux des communes intéressées.

ART. 5. — L'entrepreneur aura à verser aux communes syndiquées des remises sur les recettes par lui faites conformément aux tarifs prévus à l'article précédent à raison des fournitures et travaux rentrant dans le monopole des dites communes.

Les remises imposées à l'entrepreneur seront uniformes pour toutes les communes ; mais le taux en variera : 1° pour le corbillard et les tentures, suivant les classes de convois ; 2° pour les voitures autres que les corbillards et brancards, suivant leur nature (berlines, omnibus, fourgons, etc.) ; 3° pour les cercueils, d'après la qualité des bois ou métaux dont ils seront composés.

Par exception, il ne sera pas exigé de remise sur les recettes suivantes : 1° produit de la taxe municipale ; 2° prix du corbillard et du petit brancard du service ordinaire (dernière classe des convois) ; 3° prix des cercueils en volige ; 4° indemnités de déplacement du personnel communal (porteurs et ordonnateurs) hors des limites de la commune à laquelle appartient ce personnel.

Il sera imposé à l'entrepreneur un minimum de redevance de 10 0/0 pour la 7^e classe d'adultes et la 4^e classe d'enfants et de 25 0/0 pour la 6^e classe d'adultes et la 3^e classe d'enfants.

Un minimum de redevance de 15 0/0 sera exigé sur la fourniture des cercueils en sapin du Nord.

ART. 6. — Il sera tenu pour chacune des communes syndiquées un compte spécial des frais d'inhumation de ses indigents.

Chaque commune devra faire face aux dits frais, soit au moyen des recettes tirées de l'exploitation du service extérieur des pompes funèbres (remises du concessionnaire et taxe d'inhumation), soit à l'aide de toutes autres ressources.

ART. 7. — Dans les communes où les familles pourvoient directement ou par les soins de sociétés charitables laïques, en vertu d'anciennes coutumes, au transport ou à l'enterrement de leurs morts, le conseil municipal pourra, conformément à l'article 2 de la loi du 28 décembre 1904 et malgré l'entreprise concédée par le syndicat, maintenir ces usages, à la condition que le transport et l'enterrement ainsi opérés soient entièrement gratuits.

ART. 8. — Dans les communes où la municipalité en fera la demande, l'entreprise devra se procurer les cercueils sur place au prix de ses approvisionnements généraux dont elle devra justifier auprès de la municipalité.

ART. 9. — L'entreprise reprendra, aux lieu et place des com-

munes syndiquées, dans les conditions fixées par la loi du 28 décembre 1904, le matériel funéraire appartenant aux fabriques et consistoires.

ART. 10. — Le cahier des charges de l'entreprise devra prévoir pour le personnel de celle-ci les conditions suivantes :

1° Minimum de salaire de 5 francs par journée de travail de dix heures, toute heure supplémentaire étant payée en plus ;

2° Un jour de repos par semaine, les jours de repos pouvant être réunis, suivant les exigences du service, jusqu'à concurrence de cinq au maximum par mois ;

3° Retraites constituées au moyen d'un prélèvement de 5 0/0 sur le salaire du personnel et d'un versement égal de l'entrepreneur ;

4° Création, si le personnel le demande, d'une caisse de secours pour maladies avec le concours de l'entrepreneur qui versera une contribution égale à celle du personnel, sans que cette contribution dépasse 2 0/0 des salaires.

Ne sont pas compris dans le personnel de l'entreprise les porteurs et ordonnateurs qui restent personnel communal.

ART. 11. — Le syndicat aura son siège à Saint-Denis ou, si cette ville n'adhère pas au syndicat, dans celle des communes syndiquées qui, d'après le dernier recensement antérieur à la constitution du syndicat, aura la plus nombreuse population.

Il pourra avoir des bureaux annexes à Paris.

ART. 12. — Chaque commune sera représentée dans le comité d'administration par un délégué titulaire et un délégué suppléant.

ART. 13. — Le comité d'administration élit annuellement son bureau composé d'un président, de deux vice-présidents, de trois secrétaires et d'assesseurs, dont le nombre sera fixé de manière que le bureau comprenne, au total, autant de membres qu'il y aura de cantons représentés dans le syndicat.

Les fonctions de membre du comité d'administration sont gratuites.

ART. 14. — Le comité peut désigner, en dehors de ses mem-

bres, des secrétaires-adjoints ayant le droit d'assister à ses séances sans participer à ses délibérations.

Il nomme également tous employés ou agents nécessaires au fonctionnement du syndicat et fixe les traitements de ces employés et agents ainsi que des secrétaires-adjoints.

ART. 15. — Les fonctions de receveur du syndicat seront, si l'autorisation en est donnée par le décret d'institution, confiées à un receveur spécial ; sinon elles seront exercées par le receveur municipal de la commune, siège du syndicat.

ART. 16. — Le syndicat pourvoira sur son budget à toutes les dépenses se rattachant à son objet, tel qu'il est défini à l'article 2 et notamment aux dépenses suivantes : 1^o traitements du personnel prévu aux articles 14 et 15 ; 2^o frais de bureau et d'impression ; 3^o location, aménagement et entretien des locaux du syndicat.

Les recettes comprendront la contribution des communes syndiquées et toutes autres recettes énumérées par l'article 177 de la loi du 5 avril 1884.

Le comité fixera annuellement la contribution des communes syndiquées dans la limite des besoins constatés et la répartira entre elles, proportionnellement aux recettes que leur procurera l'exploitation du service extérieur des pompes funèbres (taxe d'inhumation et remises versées par l'entrepreneur).

En conséquence, la commune de . . . s'engage à payer chaque année au syndicat une cotisation calculée comme il vient d'être dit.

ART. 17. — Sur tous les points qui ne sont pas réglés expressément par la présente délibération, il y aura lieu d'appliquer purement et simplement à l'organisation et au fonctionnement du syndicat les dispositions des articles 169 et suivants de la loi des 5 avril 1884-22 mars 1890.

Le président du syndicat intercommunal de la banlieue de Paris pour les pompes funèbres, autorisé par une dé-

libération du comité d'administration du dit syndicat mit l'entreprise en adjudication.

Nous relevons dans le traité et cahier des charges : la définition du service extérieur des pompes funèbres (art. 3), les titres traitant des services gratuits (art. 35, 36, 37) et des conditions de la concession (art. 55, 56, 57) et certains articles ayant rapport aux garanties imposées à l'entrepreneur (art. 47, 48, 49, 52, 53, 54) et au contrôle du syndicat (art. 63).

TITRE II

Définition du service extérieur des pompes funèbres.

ART. 3. — L'entreprise du service extérieur des pompes funèbres comporte :

1° Le service ordinaire, dit de 8^e classe d'adultes ou de 5^e classe d'enfants, qui aura lieu toutes les fois que le service extraordinaire ne sera pas demandé expressément par les familles ;

2° Le service extraordinaire, comprenant huit classes pour les adultes, cinq classes pour les enfants, et, en outre, la fourniture, monopolisée ou non, des fourgons et omnibus funéraires.

La pompe de chaque classe est détaillée au tarif des fournitures annexé au présent traité.

.

TITRE V

Services gratuits.

ART. 35. — L'entrepreneur fera gratuitement pour les familles le convoi des indigents adultes ou enfants ; pour ces convois les fournitures du matériel et personnel seront celles prévues au service ordinaire, tel qu'il est déterminé au présent cahier des charges.

Ont droit à la gratuité les personnes inscrites sur les rôles du bureau de bienfaisance ou celles auxquelles le maire de la commune délivrera un certificat d'indigence.

ART. 36. — Dans le cas où les familles exemptées de paiement ajouteraient une pompe quelconque aux fournitures spécifiées au service ordinaire, exception faite des cercueils, elles seraient ainsi privées du bénéfice de la gratuité.

ART. 37. — Dans chaque commune il sera tenu un compte spécial des frais d'inhumation des indigents et il sera fait face à ces frais au moyen de la taxe d'inhumation et des remises payées par l'entrepreneur.

Les frais d'inhumation dus à l'entrepreneur seront calculés ainsi qu'il suit :

2 francs pour les mort-nés ;

5 francs pour les enfants de moins de 7 ans (cortège et cercueil en volige de 12 millimètres) ;

12 francs pour les adultes de 7 à 20 ans (cortège et cercueil en volige de 18 millimètres) ;

14 francs pour les adultes de 20 ans et au-dessus (cortège et cercueil en volige de 18 millimètres).

.

TITRE IX

Conditions de la concession.

ART. 55. — Le service concédé à M... en vertu du présent cahier des charges, comportera le paiement à chaque commune des remises ci-après indiquées, lesquelles ne porteront que sur les objets fournis et rentrant dans le monopole des communes, à l'exception toutefois :

1° Des fournitures de la 8^e classe d'adultes et de la 5^e classe d'enfants ;

2° Du prix des cercueils en volige ;

3° Des indemnités de déplacement du personnel communal hors des limites de la commune.

Ces remises sont établies d'une façon distincte :

1° Sur les corbillards et tentures de maison :

En 7^e classe adulte et 4^e classe enfant (1),

En 6 ^e	—	3 ^e	—
-------------------	---	----------------	---

En 5 ^e	—	2 ^e	—
-------------------	---	----------------	---

En 4 ^e	—	1 ^{re}	—
-------------------	---	-----------------	---

En 3 ^e	—		
-------------------	---	--	--

En 2 ^e	—		
-------------------	---	--	--

En 1 ^{er}	—		
--------------------	---	--	--

2° Sur les cercueils avec leurs accessoires qui seront reconnus monopolisés :

En sapin du Nord, taux fixé par le syndicat : 15 0/0.

En chêne ordinaire, chêne fort, chêne extra fort, chêne de luxe, zinc et plomb, taux fixé par le syndicat : 30 0/0.

3° Sur les fournitures réelles, taux fixé par le syndicat : 30 0/0 ;

4° Sur les voitures de deuil, taux fixé par le syndicat : 15 0/0 ;

5° Sur les fourgons ou voitures de transport, taux fixé par le syndicat : 15 0/0 ;

6° Sur les omnibus funéraires, taux fixé par le syndicat : 15 0/0.

NOTA. — Aucune remise ne sera payée sur les sommes supplémentaires perçues pour sortie du matériel hors des limites de la commune, ainsi que pour le personnel fourni par l'entrepreneur.

ART. 56. — La concurrence entre les soumissionnaires s'établira sur le taux des remises à consentir par l'adjudicataire sur les fournitures en location (corbillard et tentures de maison), à l'exclusion des autres fournitures pour lesquelles les taux des remises sont fixés par l'article 55.

Le minimum de ces remises sera fixé par le bureau d'adjudication sous les conditions :

1° Que ce minimum ne sera pas inférieur à 10 0/0 sur les corbillards et tentures de maisons des 7^e classe d'adultes et 4^e classe

(1) Taux à déterminer par l'adjudication pour chacune des sept subdivisions ci-contre.

d'enfants, à 25 0/0 sur les mêmes fournitures des 6^e classe d'adultes et 3^e classe d'enfants ;

2^o Que ce minimum ne sera pas inférieur en moyenne à la remise moyenne consentie par les concurrents à la commune non syndiquée du département de la Seine la plus favorisée, l'appréciation du bureau d'adjudication étant souveraine à cet égard.

Pour la comparaison des remises offertes par les concurrents, les sept éléments sur lesquels porteront ces remises seront comptés d'après les coefficients ci-après qui représentent les valeurs respectives des sept subdivisions prévues à l'article 55, rapportées à leur valeur totale pour l'ensemble des communes syndiquées :

7 ^e classe d'adultes et 4 ^e classe d'enfants	33
6 ^e — 3 ^e —	82
5 ^e — 2 ^e —	62
4 ^e — 1 ^{re} —	27
3 ^e —	13
2 ^e —	2
1 ^{re} —	1

ART. 57. — Si, au cours de l'exécution du présent traité, l'entrepreneur consentait à une ou plusieurs communes non syndiquées du département de la Seine des conditions plus avantageuses que celles résultant du présent cahier des charges, ces conditions seraient, de plein droit, applicables aux communes syndiquées.

.

Garanties imposées à l'entrepreneur.

ART. 47. — L'entrepreneur ne pourra céder ni sous-louer son exploitation en tout ni en partie sans le consentement préalable et par écrit du syndicat et l'approbation du préfet.

Si l'entrepreneur n'est pas une société, il devra, dans un délai de deux mois à dater de l'adjudication, et ce, à peine de déchéance, constituer une société anonyme ou en commandite, d'une durée au moins égale à celle du syndicat, qui lui sera substituée avec l'autorisation du syndicat, et avec laquelle il restera solidairement responsable vis-à-vis du syndicat pendant

cinq ans au moins, de tous les engagements qu'il aura contractés avec celui-ci.

Cette société ne pourra céder ni sous-louer son exploitation en tout ou en partie sans le consentement préalable et par écrit du syndicat et l'approbation du préfet.

ART. 48. — L'entrepreneur reprendra, aux lieux et place des communes syndiquées, dans les conditions fixées par la loi du 28 décembre 1904, le matériel funéraire appartenant aux fabriques et consistoires.

ART. 49. — L'entrepreneur devra justifier de la possession, comme propriétaire, du matériel prévu aux différentes classes de tarif, afin de présenter les garanties nécessaires pour l'exécution du service extérieur des pompes funèbres dans les communes syndiquées.

L'état de ce matériel sera constamment tenu à jour par l'entrepreneur qui en communiquera annuellement une copie au syndicat.

Celui-ci pourra procéder, à cet égard, à toutes vérifications qu'il croira utiles.

ART. 52. — L'entrepreneur sera tenu de faire assurer à ses frais, le matériel de l'entreprise contre l'incendie, et, en cas de sinistre, l'indemnité qui lui sera allouée sera employée au remplacement du matériel détruit.

ART. 53. — L'entrepreneur devra verser à titre de cautionnement une somme calculée à raison de 200 francs par 1.000 habitants des communes syndiquées, somme qui lui portera un intérêt égal à celui servi au syndicat. Le versement aura lieu huit jours avant la mise en adjudication du service.

Il sera loisible à l'entrepreneur de constituer son cautionnement en rentes sur l'Etat ou en immeubles.

Le syndicat restituera la moitié du cautionnement après la justification de la possession, comme propriétaire du matériel nécessaire à l'exécution du service. L'autre moitié sera conservée jusqu'à la fin du traité. Le cautionnement versé par les soumissionnaires évincés leur sera intégralement restitué sur mainlevée donnée

par le président du syndicat, dans les huit jours qui suivront l'adjudication.

ART. 54. — Dans le cas où, par suite de faillite, liquidation judiciaire, dissolution de société, ou de toute autre cause, il surviendrait la moindre interruption dans le service de l'entreprise, le président du syndicat, après une simple mise en demeure en la forme administrative ou par acte extra-judiciaire, pourra, si le service n'est pas rétabli dans les vingt-quatre heures, prendre possession du matériel et pourvoir au service, aux frais, risques et périls de l'entrepreneur et sous la garantie de cautionnement.

.

Contrôle du syndicat.

ART. 63. — Un service de contrôle intercommunal des pompes funèbres sera institué par les soins du syndicat pour vérifier et poursuivre les différentes clauses du présent cahier des charges.

Les frais de ce service seront entièrement à la charge de l'entrepreneur, qui paiera à cet effet à la caisse du receveur du syndicat, une somme annuelle calculée à raison de 15 francs par 1.000 habitants sur l'ensemble de la population des communes syndiquées résultant du dernier recensement.

Cette somme sera versée par semestre et d'avance.

.

L'article 67 prévoit l'entrée de nouvelles communes dans le syndicat. « Toute commune de la Seine qui adhèrera au syndicat postérieurement à l'adjudication aura droit à l'application du présent cahier des charges, et l'entrepreneur sera lié envers elle dans les mêmes conditions que vis-à-vis des communes faisant actuellement partie du syndicat. »

Le syndicat fonctionne actuellement dans d'excellentes

conditions. La moyenne des remises payées aux communes par le concessionnaire sur les objets rentrant dans le monopole des communes est de 27 pour 100, alors que ces remises dans les précédents traités étaient de 15 pour 100 et n'arrivaient pas à 20 pour 100 pour quelques communes plus favorisées.

IX. - *Distribution du gaz à Précy-sur-Oise (Oise) (1).*

Un décret du 28 février 1907 constituait en syndicat les communes de Villers-sous-Saint-Leu, Saint-Leu-d'Esserent et Précy-sur-Oise (Oise) « à l'effet de poursuivre et de contrôler l'exécution des clauses des traités passés entre chacune d'elles et M. Henri Annebicque pour la distribution du gaz ».

M. Annebicque, ingénieur, ayant déposé un projet de concession pour la distribution du gaz dans les mairies de Villers-sous-Saint-Leu, Saint-Leu-d'Esserent et Précy-sur-Oise, les maires de ces trois communes se sont entendus et ont fait nommer une commission spéciale conformément à l'article 117 de la loi municipale du 5 avril 1884. Cette commission, dans différentes séances, a débattu toutes les conditions du traité et cahier des charges ; puis lorsque le projet fut définitivement arrêté avec le concessionnaire, les trois conseils municipaux, réunis séparément, de-

(1) Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par M. Wateau, avocat à la Cour d'appel de Paris, chevalier de la Légion d'honneur, maire de Précy-sur-Oise et président du comité de ce syndicat.

mandèrent d'un commun accord la création d'un syndicat « à l'effet de poursuivre et de contrôler l'exécution des clauses des traités passés entre chacune d'elles et M. Annebique pour la distribution du gaz, conformément aux délibérations des 13, 21 et 24 juillet 1906 » dans lesquelles elles s'engageaient, par application de l'article 177, à pourvoir aux dépenses de création et d'entretien du service du syndicat pendant la durée de l'association.

Il a été envoyé alors à la préfecture de l'Oise deux dossiers contenant tous deux copie des délibérations sus-visées et du traité et cahier des charges adopté, le premier pour être, avec les observations du préfet, transmis au ministère de l'intérieur, en vue d'obtenir le décret de constitution ; le second, destiné à obtenir du préfet, l'approbation dudit traité et cahier des charges.

Le décret a été rendu le 28 février 1907 : dans son article 1^{er} le décret reproduisit littéralement la formule de constitution délibérée par les conseils municipaux.

« ART. 2. — Le syndicat est constitué pendant la durée de 44 ans à dater du jour où commencera l'exécution des traités passés entre les communes syndiquées et M. Annebique.

« ART. 3. — Chaque commune syndiquée sera représentée par deux délégués.

« ART. 4. — Le siège du syndicat est fixé à la mairie de Précysur-Oise.

« ART. 5. — Le Président du conseil, ministre de l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret. »

Le dossier d'approbation du traité fut retourné par la

préfecture avec demande de modifications, qui, d'ailleurs, furent refusées par les conseils municipaux ; le préfet approuva cependant le traité et cahier des charges le 5 juin 1907.

Nous reproduisons quelques articles dudit traité.

ART. 1^{er}. — *Objet du contrat. — Durée de la concession.* —

§ 1. Les communes de Saint-Leu, Villers et Précy, tant pour ce qui les concerne particulièrement que pour le compte du syndicat des trois communes susnommées, concèdent aux clauses et conditions ci-après, à M. Henri Annebique, ingénieur, propriétaire d'usine à gaz, demeurant à Villiers-sur-Marne (Seine-et-Oise), le droit exclusif de conserver, d'établir, d'utiliser et d'entretenir sous les voies, places et terrains publics, des tuyaux pour la distribution du gaz, destiné à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice. La commune réserve absolument sa liberté tant pour l'électricité que pour tous autres agents de lumière, de chaleur ou de force motrice, sauf à accorder la préférence, à conditions égales, au titulaire de la présente concession. Ne seront considérés comme concurrents que des Français ou des sociétés françaises ayant leur siège social en France.

§ 2. La concession est faite pour 41 ans qui commenceront à compter du jour où, après l'approbation préfectorale du présent traité, M. Annebique aura obtenu toutes les autorisations administratives qui lui seront imposées à l'effet d'établir son usine, dépendances et tous autres accessoires, mais les constructions devront être édifiées et le service devra régulièrement fonctionner 18 mois au maximum après la date de la dernière autorisation.

.

ART. 13. — *Personnel.* — Le travail des ouvriers et agents employés par le concessionnaire sera soumis aux conditions prévues par le décret du 10 août 1899. Le concessionnaire devra remettre à l'administration un état des noms et demeures des personnes qui seront employées au service actif de l'éclairage.

Monsieur le maire aura le droit d'ordonner le renvoi soit définitif, soit temporaire des allumeurs et de tous autres employés du service actif, toutes les fois que ces agents donneront lieu, à l'occasion de leur service, à des plaintes reconnues fondées.

.

ART. 17. — *Prix de l'éclairage public.* — La consommation, l'entretien, l'allumage et l'extinction seront rémunérés pour un service continu et régulier à raison de 0 fr. 040 par appareil et par heure.

Toutefois si les dépenses d'éclairage venaient à dépasser 1.000 francs par commune, le prix de 0 fr. 040 serait déduit à 0 fr. 035 pour la commune intéressée.

Ces prix comprennent notamment :

- 1° La fourniture du gaz ;
 - 2° Le remplacement à forfait des manchons ;
 - 3° Le nettoyage des appareils... fait au moins une fois par semaine ;
 - 4° Les renouvellements de la peinture tous les deux ans ;
 - 5° Enfin les frais d'allumage et d'extinction.
-

ART. 24. — *Services publics.* — L'éclairage public dont l'entreprise est concédée sous l'article 1^{er} comprend encore les établissements créés ou à créer. Outre les hôpitaux, hospices et établissements de bienfaisance, seront considérés comme établissements municipaux ceux dont les dépenses seront directement à la charge des budgets de ces établissements ou de la commune et payées par eux.

L'éclairage public s'applique également aux établissements intercommunaux, ainsi qu'aux établissements départementaux et nationaux qui seront indiqués par l'administration préfectorale.

Le gaz devra être fourni à la commune et aux établissements ci-dessus spécifiés non seulement pour l'éclairage, mais encore pour le chauffage et la force motrice.

ART. 25. — *Tarif (Services publics).* — 0 fr. 24 le mètre cube.

Ce tarif est applicable aux agents logés dans les bâtiments de ces administrations (art. 24).

ART. 28. — *Prix du gaz (Service des particuliers)*. — 0 fr. 28 le mètre cube tant que la consommation journalière du syndicat de communes n'atteindra pas 1.000 mètres cubes ; au-delà, 0 fr. 25 le mètre cube.

Le prix du gaz pour l'industrie ou la culture sera de :

0 fr. 225 pour une consommation n'atteignant pas 500 mètres cubes par mois ;

gré à gré pour une consommation supérieure par un particulier.

ART. 36. — *Clause de rachat*. — A la fin de la concession, l'usine, les canalisations avec tout le matériel appartenant au concessionnaire resteront sa propriété. Il aura le droit de les enlever, s'il le juge convenable.

Si le syndicat de communes ou, à son défaut, l'une d'elles veut se charger du service de l'éclairage en régie, il aura le droit de reprendre l'usine, les gazomètres et les canalisations ainsi que le matériel d'exploitation d'éclairage public, à la charge de faire connaître au concessionnaire cette intention un an au plus tard avant l'expiration de la présente concession.

Le prix de cette reprise sera fixé d'un commun accord ou à défaut par deux experts nommés l'un par le syndicat ou la commune, l'autre par le concessionnaire, lesquels experts auront la faculté de désigner un tiers expert pour les départager.

Le prix par la commune sera payable dans le délai d'une année à partir de la prise de possession avec intérêts à 4 0/0 l'an.

Dans le cas où soit le syndicat, soit une commune n'userait pas de ce droit de reprise et où un nouveau marché interviendrait, le concessionnaire, toutes conditions égales d'ailleurs, aurait droit de préférence.

Si à la fin de cette concession actuelle, il était accordé une prorogation de 20 années aux mêmes prix et conditions, dans ce cas,

après l'expiration de ces 20 nouvelles années de concession, le syndicat ou la commune deviendrait propriétaire, sans avoir aucune indemnité à payer au concessionnaire, de tout le matériel existant sur ou sous les voies publiques, canalisations, branchements, en un mot de tout ce qui appartiendra au concessionnaire, ainsi que l'usine et les gazomètres. Les appareils compteurs en location, les matières premières comme houille, les approvisionnements d'appareils et tous les sous-produits comme coke et goudron qui resteraient en magasin seront seuls repris à dire d'experts et payés au concessionnaire.

ART. 37. — *Régime le plus favorisé.* — La commune jouira toujours dans l'avenir, toutes conditions égales d'ailleurs, des clauses plus favorables que celles comprises dans le présent traité que le concessionnaire ou ses successeurs pourraient accorder soit dans le présent, soit dans l'avenir, à une commune située dans les cantons de Creil ou de Neuilly-en-Thelle.

ART. 39. — *Syndicat de communes.* — Dès maintenant il est stipulé qu'il devra nécessairement exister entre les trois communes et toutes autres qu'il appartiendra, conformément à la loi du 5 avril 1884, un syndicat qui aura pour objet et pour mission de s'occuper de toutes les conventions du présent traité qui lient nécessairement et conjointement entre elles les communes au regard du concessionnaire, spécialement de toutes les conditions de rachat, etc.

Dans le cas où le syndicat ne croirait pas devoir profiter des stipulations du contrat, les autres communes et même une seule d'entre elles pourront alors les prendre pour leur compte, exercer tous les droits résultant de la présente convention, s'appliquant non seulement à toutes les parties de l'exploitation sise dans la commune, mais encore à la totalité de l'exploitation en général.

Aussitôt le traité approuvé par le préfet (5 juin 1907), les conseils municipaux désignèrent chacun deux délégués.

Le comité se réunit le 13 juin 1907, désigna un président, un vice-président et un secrétaire et a ouvert la session ordinaire (art. 173, loi 5 avril 1884), dans laquelle il a invité le président à notifier administrativement au concessionnaire l'approbation préfectorale du traité et la mise en demeure d'avoir à poursuivre l'exécution des conditions imposées par le traité. C'est de la date de cette notification que commence à courir le délai de construction et de mise en œuvre de l'usine et de la durée de la concession (art. 1^{er}, § 2 du cahier des charges). Le comité invita ensuite le percepteur de Saint-Leu-d'Esserent, receveur des trois communes, et comme conséquence, receveur du syndicat, à effectuer la recette des 10 francs versés par chaque commune pour assurer le fonctionnement de cet établissement et lui ouvrir ainsi une comptabilité régulière.

Le 13 juillet 1907, dans une deuxième séance, le comité établit le budget supplémentaire de 1907 et le budget primitif de 1908. Ces budgets portent en recettes les 10 francs votés par chaque commune et en dépenses, « frais d'administration », même somme.

Le 23 mars 1908 s'est ouverte la première session ordinaire de l'année : le comité donna un avis favorable à la demande de la commune de Boran, qui désirait entrer dans le syndicat. Chaque conseil municipal a pris une délibération émettant le même avis et le dossier a été transmis à l'administration. Le comité établit encore le budget supplémentaire de 1908 et le budget primitif de

1909, et approuva le compte du receveur du syndicat pour le règlement de l'exercice et de la gestion 1907, qui s'est établi de la façon suivante : recettes 30 francs. Dépenses : néant.

Dans la deuxième session, le 18 août 1908, le comité donna son approbation au projet de police d'abonnement établie par le concessionnaire et qui sera soumise aux conseils municipaux et au préfet.

Une fois la notification faite au concessionnaire (13 juin 1907), une enquête de commodo et incommodo, relative à l'établissement de l'usine unique sur le territoire de Précý-sur-Oise, a eu lieu et le concessionnaire a pu être autorisé à commencer ses travaux. Aujourd'hui l'usine est construite et la fourniture du gaz pourra être faite à la date fixée, 1^{er} décembre 1908.

X. — *Alimentation d'une rivière (Hautes-Pyrénées) (1).*

Un décret du 30 avril 1907 a constitué en syndicat les communes de Barthe, Betpouy, Recurt, Puntous, Larroque, Vieuzos et Sabarros (Hautes-Pyrénées) « en vue de l'alimentation de la rivière, la Solle ».

Le siège du syndicat est fixé à Recurt.

Ce syndicat est à son début : les travaux prévus par l'association ne sont pas encore commencés.

Il a fallu recourir pour l'exécution de ce projet à la

(1) Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par la préfecture des Hautes-Pyrénées et par M. le maire de Recurt, président du comité du syndicat.

constitution du syndicat en question, l'entreprise ne rentrant dans aucune des catégories énumérées à l'article 1^{er} de la loi du 21 décembre 1865-22 décembre 1888 sur les associations syndicales de propriétaires. Cette entreprise n'a pas, en effet, uniquement pour but, l'irrigation ou le colmatage, pour lesquels des associations syndicales peuvent se constituer par application de cette loi. Son objet essentiel est de donner satisfaction aux besoins domestiques des populations, à l'abreuvement des bestiaux, etc...

L'alimentation de la Solle, qui doit avoir lieu par les eaux du canal de la Neste, construit par l'Etat, permettra aussi l'établissement d'usines, qui ne pourraient fonctionner avec les seules ressources de la rivière.

Cette application montre parfaitement les avantages de l'association des communes : en effet une seule commune n'aurait jamais pu suffire aux dépenses des travaux et par suite elle aurait toujours été privée du bienfait de l'arrosage et de l'alimentation d'eau, source de richesse pour le pays. Par l'association, les sept communes pourront former un capital assez fort pour établir le canal d'alimentation et les canaux secondaires et subvenir à leur entretien.

XI. — *Service d'adduction d'eau (Ardèche) (1).*

Un décret du 4 juin 1907 a constitué en syndicat les

(1) Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par M. Laurent, maire de Lavilledieu et président du syndicat.

communes de Darbres, Lussas, Lavilledieu et Saint-Germain (Ardèche) « à l'effet de mettre à exécution un projet collectif d'adduction d'eau potable et de veiller à la conservation, à l'entretien et au fonctionnement de la captation et de la canalisation générale d'adduction ».

Les conseils municipaux de ces quatre communes se sont mis d'accord sur le principe du projet d'adduction d'eau et ont fixé les proportions des dépenses à supporter par chaque commune. Ce projet distingue les dépenses particulières et les dépenses générales.

Les dépenses particulières, celles à la charge de la commune bénéficiaire, comprennent les distributions d'eau dans chaque commune à partir du réservoir de la commune.

Les dépenses générales, comme captation, conduites générales, frais d'acquisition..., sont réparties entre chaque commune proportionnellement au nombre d'habitants profitant de l'eau. Le nombre total d'habitants étant de 2.200 environ, Darbres supportera les 3/22, Lussas les 6,5/22, Lavilledieu les 9/22 et Saint-Germain les 3,5/22 des dépenses générales.

La convention passée fut approuvée régulièrement par chaque conseil et par le préfet.

Les conseils municipaux sollicitèrent alors, par délibération spéciale, l'autorisation de se former en syndicat aux conditions de la convention. Ces délibérations, approuvées par le préfet, furent soumises à MM. les ingénieurs du service hydraulique, qui firent un rapport sur

les conditions de formation du syndicat. Le préfet fit parvenir le dossier au ministre de l'intérieur et le 4 juin 1907 le syndicat était autorisé par un décret.

Le syndicat est formé à perpétuité avec son siège à Lavilledieu.

Le syndicat fonctionne très bien et le projet d'adduction d'eau est en bonne voie d'exécution, les travaux étant à peine commencés.

XII. — *Ecole mixte intercommunale (Manche) (1).*

Un décret du 24 août 1907 constituait en syndicat les communes de Négreville, Tamerville, Valognes et Brix (Manche) à l'effet de créer et entretenir une école mixte intercommunale.

Il existe un centre de population de 600 habitants environ, comprenant divers hameaux assemblés autour du village Saint-Joseph, commune de Brix. Ces hameaux sont répartis sur quatre communes : Négreville, Tamerville, Valognes et Brix, et sont situés à une distance variant entre 3 et 5 kilomètres de leur chef-lieu communal.

Une église a été édifiée dans le cours du xix^e siècle au hameau Saint-Joseph ; une paroisse succursale y a été régulièrement créée. Une école congréganiste y fut aussi fondée avec le produit d'un legs.

La nécessité de créer une école publique au hameau Saint-Joseph s'était fait sentir : l'autorité académique,

(1) Les documents concernant ce syndicat nous ont été gracieusement communiqués par la préfecture de la Manche.

le conseil d'arrondissement de Valognes avaient réclamé cette création depuis plus de 20 ans. La disparition de l'enseignement congréganiste rendait cette nécessité immédiate : les conseils municipaux furent consultés et tous reconnurent l'utilité d'une école à Saint-Joseph. Cette création votée par le conseil départemental de l'enseignement primaire fut approuvée par décision ministérielle du 9 juillet 1907. Mais la forme sous laquelle devait se réunir l'effort des communes n'apparaissait pas tout d'abord. C'est alors que le préfet de la Manche prit l'initiative de soumettre aux conseils municipaux l'idée de la formation d'un syndicat de communes soumis à la loi du 22 mars 1890.

Les assemblées communales adoptèrent cette manière de voir et votèrent :

1° La création d'un syndicat de communes pour la construction et l'entretien d'une école mixte dans la circonscription de Saint-Joseph. (commune de Brix).

2° La fixation du contingent de chaque commune dans la dépense (contingent proportionnel au chiffre de la population compris dans la circonscription) et le nombre de délégués déterminé dans la même proportion.

3° Le siège du syndicat, à Brix, l'école devant être construite sur le territoire de cette commune.

Le décret du 24 août 1907 sanctionna les votes des conseils municipaux.

Les délégués furent nommés par les conseils municipaux intéressés ; mais le renouvellement intégral des dits

conseils ayant eu lieu au mois de mai dernier, les pouvoirs du comité expirèrent avant qu'il n'ait eu le temps de fonctionner.

Demandes de création de syndicats non autorisées.

I. — L'autorisation de se syndiquer fut refusée, aux communes d'un même canton, à l'effet d'établir un musée (1), un particulier ayant légué à une commune une maison pour servir de musée cantonal.

« Les communes du canton (avis du ministre de l'intérieur du 23 juin 1893) ne sont appelées à recueillir aucun émolument dans les libéralités du sieur X., et elles n'ont pas davantage à assurer l'exécution de la fondation prévue au testament. On ne se trouve pas dès lors en présence d'une œuvre d'utilité intercommunale, dont la création, le fonctionnement et l'administration seraient de nature à motiver l'institution d'un établissement public en exécution des dispositions de la loi du 22 mars 1890. La jurisprudence admet, il est vrai, que les legs intéressant les pauvres d'un canton peuvent être acceptés par le préfet au nom des pauvres, les pauvres d'un canton formant, en effet, une collectivité parmi les pauvres du département. Mais cette jurisprudence n'est applicable qu'aux seuls legs comportant une affectation charitable. »

A notre avis, rien n'empêchait la création de ce musée syndical. Si l'acceptation du legs présentait des difficultés,

(1) *Revue générale d'administration*, année 1893, t. III, p. 204.

le décret d'autorisation aurait pu facilement les surmonter : les maires des 34 communes du canton de Villersexel (1) ne furent-ils pas autorisés par un décret du 29 avril 1893, à accepter un legs au nom des pauvres du canton ?

II. — Plusieurs communes du département du Loiret (2) avaient demandé à se constituer en syndicat pour l'exploitation d'un tramway ; le ministre de l'intérieur refusa l'autorisation. L'exploitation d'une ligne de tramways est en dehors de la compétence d'une commune, la création pouvant seule faire l'objet d'un syndicat, comme nous l'avons vu pour le syndicat de Maisons-Laffitte. « La question d'entreprise ou d'exploitation d'une ligne ferrée ayant un caractère essentiellement industriel ne rentre pas dans le cercle normal des attributions des municipalités et par suite des syndicats » (Avis du ministre de l'intérieur, 21 août 1894).

La création de ce syndicat a été refusée uniquement parce qu'il s'agissait d'exploiter un tramway intercommunal. Il est regrettable de voir le ministre de l'intérieur refuser l'existence aux syndicats dans les cas précisément où ils pourraient être le plus utile. Il faut voir là une des causes de l'échec relatif de l'institution des syndicats de communes.

III. — Le préfet de la Seine, par une lettre du 12 avril 1898, demandait au nom des communes d'Asnières, Co-

(1) *Syndicat de Villersexel*, p. 35.

(2) *Revue générale d'administration*, année 1895, t. I, p. 467.

lombes, Bois-Colombes, Courbevoie, Nanterre et Suresnes l'autorisation de former un syndicat intercommunal en vue d'exercer une action commune contre la Compagnie des eaux de la banlieue, chargée d'assurer leur service respectif d'alimentation d'eau. Le ministre de l'intérieur, par une lettre du 30 avril 1898, refuse l'autorisation demandée (1) : « Cette association n'aurait d'autre objet que de poursuivre par toutes les voies judiciaires ou administratives l'amélioration des services confiés à la Compagnie concessionnaire et de contraindre cette dernière à se conformer strictement aux clauses et conditions de son traité. Or les syndicats de communes constituent des établissements publics ayant une personnalité propre, distincte, par conséquent, de celle des communes qui ont contribué à leur donner naissance » ; ils ont aussi des intérêts distincts, un budget spécial, une administration particulière ; or dans l'espèce il n'y a pas matière à création d'un être moral distinct des communes et ayant un patrimoine propre. — Ces communes pourront recourir à l'organisation des conférences intercommunales prévues par les articles 116, 117, 118 de la loi municipale.

IV. — Le ministre de l'intérieur refusa encore l'autorisation à quatre communes qui voulaient créer un syndicat, en vue d'obtenir la reconstitution du cours normal et antérieur d'une rivière, la Suize, et de ses affluents dans toute la vallée de cette rivière jusqu'à la Marne et,

(1) *Revue générale d'administration*, année 1898, t. II, p. 431.

à cet effet rémunérer des gardes pour constater les contraventions. « La première condition que doivent remplir les communes pour bénéficier des dispositions de la loi des 5 avril 1884-22 mars 1890, dit le ministre de l'intérieur dans sa lettre du 14 juin 1897, est que le projet en vue duquel elles veulent se grouper ait trait à un objet d'utilité communale au sens de la loi, c'est-à-dire à la réalisation d'une entreprise ou à la création d'un service rentrant dans les attributions des communes » ; or, dans le cas présent, il ne s'agissait que de veiller à l'observation des règlements de police : il n'y avait là rien de communal, la police des cours d'eau relevant de l'autorité préfectorale.

(10) Les principes de la morale sont
fondés sur la nature humaine et sur
les lois de la Providence. Les principes
de la morale sont donc immuables et
universels. Les principes de la morale
sont donc la base de toute législation
humaine.

Les principes de la morale sont donc
la base de toute législation humaine.
Les principes de la morale sont donc
la base de toute législation humaine.
Les principes de la morale sont donc
la base de toute législation humaine.

CONCLUSION

La loi du 22 mars 1890 n'a donné que de maigres résultats. Les communes ont semblé se désintéresser des avantages que leur offrait l'association. A quoi faut-il attribuer ce peu d'empressement.

M. Ducrocq explique cet insuccès par l'inutilité de l'institution des syndicats : « Il existe de nombreuses dispositions de lois spéciales, quelques-unes anciennes, qui admettent divers groupements de communes et satisfont les intérêts intercommunaux sans qu'il soit besoin de recourir à l'institution nouvelle » et il cite ces lois : loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, qui dans son article 6 crée entre les communes une association *sui generis* d'un genre approprié à ce service ; la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, qui, en attendant que chaque commune ait son école, permet les unions de communes pour l'établissement et l'entretien d'une école ; les lois relatives au culte, les communes pouvant construire et entretenir à frais communs des églises intercommunales ; la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux organise aussi une sorte d'association particulière entre les communes. « C'est surtout, ajoute-t-il, pour des objets d'enseignement, d'assistance, de voirie que l'innovation était réclamée et il se trouve

qu'il y était pourvu par des lois spéciales faciles à développer selon l'exigence des temps. Du reste, depuis la loi de 1890 sur les syndicats de communes, le législateur a continué, comme avant cette loi, à pourvoir à ces besoins intercommunaux dans les lois spéciales qui l'honorent le plus. La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite en est la preuve. »

Nous ne croyons pas que l'observation de M. Ducrocq soit fondée. Ces lois n'établissent pas véritablement une association de communes : elles ont eu seulement pour but de parer au plus pressé par une entente provisoire. L'article 3 de la loi du 7 août 1851 le prouve : « Les malades et indigents des communes privées d'établissements hospitaliers pourront être admis aux hospices et hôpitaux du département désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet, suivant un prix de journée fixé par le préfet, d'accord avec la commission des hospices et hôpitaux. » La commune n'est pas une associée, mais une cliente.

Une autre raison invoquée pour expliquer les dispositions défavorables des populations viendrait de l'interprétation trop rigoureuse des textes de la loi par la jurisprudence du Conseil d'Etat : on voudrait étendre les pouvoirs des syndicats de communes et non pas les limiter aux attributions des municipalités. Telle n'était pas la pensée du législateur de 1890. En effet, lors de la discussion de la loi, le 22 janvier 1889, M. Doumer, rapporteur, répondait à ceux qui voulaient limiter les entreprises des syndicats

de communes, craignant que les syndicats ne s'occupent de choses interdites aux communes isolées : « Les syndicats de communes qui représentent la collectivité des communes associées n'ont pas de pouvoirs autres que ceux des communes elles-mêmes. Ce qui de par la loi est interdit aux communes, par une conséquence naturelle est interdit aux syndicats », et il ajoutait : « La loi et la jurisprudence restent les mêmes vis-à-vis des syndicats de communes. » On ne pourrait s'expliquer en effet que l'accomplissement d'un acte et la réalisation d'un projet, interdits par la loi à une commune isolée, fussent permis à une association de communes.

Si en droit cette opinion est parfaite, nous souhaiterions qu'en pratique les pouvoirs des syndicats fussent plus étendus. Ce qui est en dehors de la compétence d'une commune isolée pourrait être permis à une association de communes : par leur union elles acquièrent une force nouvelle et précisément disparaît le danger de voir une petite commune toujours faible s'engager dans une entreprise souvent périlleuse. En quoi l'exploitation d'une ligne de tramway serait une entreprise plus dangereuse aux mains d'une société composée des communes intéressées qu'aux mains d'une société de simples particuliers ?

La jurisprudence trop sévère du Conseil d'Etat a pu nuire dans une certaine mesure au développement des syndicats ; cependant les œuvres d'utilité communale de la compétence des associations de communes sont en nombre indéfini : bureaux de bienfaisance, hospices, as-

sistance médicale, écoles primaires, écoles supérieures professionnelles ou agricoles, entretien des chemins vicinaux, organisation de compagnies de sapeurs-pompiers, etc., etc... Dans bien des cas des syndicats de communes pourraient être très utilement créés en vue de l'organisation d'un service public, qu'il s'agisse soit d'assistance, soit d'enseignement, ou encore de tout autre service, comme la police dans les campagnes par la création de gardes intercommunaux... ; l'initiative des communes doit sans grande peine découvrir des entreprises pouvant faire l'objet d'un syndicat.

C'est ailleurs qu'il faut chercher les causes d'insuccès : elles viennent de l'ignorance de la loi elle-même. Son existence est inconnue pour la plus grande partie des conseils municipaux : le décret de constitution d'un syndicat ne paraît pas à l'*Officiel* ; le *Bulletin des communes*, le *Journal des conseillers municipaux* n'ont relaté aucune application syndicale. Les communes rurales les plus pauvres et les plus petites ne peuvent faire appel à l'institution spécialement établie en vue de satisfaire leurs besoins.

Il ne faut pas négliger aussi l'esprit de particularisme, les intérêts de clocher : chacun se trouvant bien chez lui et voulant être le maître et le seul maître de ses services : les rivalités entre communes priment les intérêts les plus pressants.

Mais ce ne sont là que des causes passagères et réparables ; les effets de la loi du 22 mars 1890 n'ont pu véritablement se faire sentir et son échec heureusement n'est

pas définitif : avec le temps les maires et les conseillers municipaux arriveront à connaître la loi et, appréciant les avantages de l'œuvre en commun, appliqueront l'association à leurs communes. Il appartient au gouvernement de hâter ce moment en divulguant la loi et en la faisant appliquer. M. Joseph Reinach, dans son rapport déposé le 27 février 1890, avait déjà tracé le devoir du législateur : « Il indiquera les qualités et les avantages de l'instrument à celles des communes qui pourraient en ignorer ; il ne se contentera pas d'attendre, il sollicitera, fidèle à son véritable devoir, les bonnes volontés. »

A mesure que les expériences se multiplieront, l'esprit public se formera plus rapidement, les initiatives locales se développeront et deviendront chaque jour plus énergiques, plus conscientes de leurs forces et plus fécondes.

N'avons-nous pas déjà plusieurs exemples : dans le cours de notre étude pratique nous avons vu les syndicats répartis par régions : quatre fonctionnent dans la banlieue de Paris, quatre dans l'Est de la France (Haute-Saône, Jura, Doubs, Vosges) : l'établissement de l'un portait à la connaissance de la population environnante et l'existence et les avantages de la loi du 22 mars 1890. Plusieurs communes même appartiennent à deux et jusqu'à trois syndicats : c'est reconnaître indiscutablement l'utilité de cette institution, puisque ces communes n'ont pas hésité à en faire un nouvel usage.

D'ailleurs, aucun des 22 syndicats, constitués depuis la promulgation de la loi, n'a donné lieu à la critique. Cer-

tains même arrivèrent à des résultats inespérés : le syndicat de la banlieue de Paris pour la distribution du gaz affranchit les communes suburbaines de la tutelle de Paris, qui croyait toujours leur imposer le concessionnaire de la ville, et, l'union étroite de ces 61 municipalités leur permit de traiter aussi avantageusement que la capitale.

La loi du 22 mars 1890 est appelée à rendre de grands services, ce qu'il faut, surtout, c'est la faire connaître.

Vu :

Lyon, le 4 septembre 1908,

Le Président de la thèse,

JEAN APPLETON.

Vu :

Lyon, le 15 octobre 1908,

Le Doyen de la Faculté,

Pour le Doyen :

L'Assesseur,

FLURER

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 15 octobre 1908,

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

JOUBIN.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
